

Einkommensdifferenzierung in der EU als Folge der Globalisierung?

Hishow, Ognian

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hishow, O. (2008). *Einkommensdifferenzierung in der EU als Folge der Globalisierung?* (SWP-Studie, S 20). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-248891>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Ognian N. Hishov

Einkommensdifferen- zierung in der EU als Folge der Globalisierung?

S 20
Juli 2008
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2008

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Arbeitseinsatz und Arbeitsentlohnung
in der EU-15**
- 10 **Handels- und technologiebedingte Ursachen
für die Verschiebung des Entlohnungs-
verhältnisses zwischen Kapital und Arbeit**
- 15 **Wirtschaftspolitische Handlungsoptionen**
- 16 Arbeitsmarktinstitutionen und -politiken
- 19 Exkurs: Kostet die Osterweiterung Arbeitsplätze
in der EU-15? Die Langzeiterfahrung
- 21 Einkommensgerechtigkeit durch Umverteilung
- 25 **Wege zu mehr Verteilungsgerechtigkeit**
- 29 **Zur Rolle der EU bei den Bemühungen
um Einkommensgerechtigkeit und
sozialen Zusammenhalt**
- 32 **Abkürzungen**

*Dr. Ognian N. Hishow ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Forschungsgruppe EU-Integration*

Einkommensdifferenzierung in der EU als Folge der Globalisierung?

Die Diskussion über Verteilungsgerechtigkeit in der EU hat an Intensität zugenommen. Kritiker machen wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen der letzten Jahre dafür verantwortlich, dass die Kluft zwischen den Einkommen und Vermögen der Haushalte in den oberen und jenen der Haushalte in den unteren Bereichen der Einkommensskala größer wird. Studien weisen dagegen mehrheitlich auf exogene, sich der nationalen Wirtschaftspolitik entziehende Ursachen wie technologischer Fortschritt, Globalisierung und hier speziell die Wirtschaftsintegration Osteuropas hin. Zugleich wird in diesen Studien die Rolle des Staates und der wirtschaftspolitischen Institutionen als weniger relevant für die Öffnung der Schere bei den Primäreinkommen gesehen, aber als bedeutsam für die Wiederherstellung von mehr Einkommensgerechtigkeit durch Umverteilung. Dass die Kluft zwischen Reich und Arm wächst, wird oft anhand der schrumpfenden Lohnquote demonstriert – des Anteils der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen. Wegen der unterproportionalen Entlohnung der Arbeit (bezogen auf die Produktivitätszuwächse) und der überproportionalen Gewinnzuwächse hat die Gerechtigkeit der Verteilung zwischen Kapital und Arbeit in den meisten EU-15-Ländern gelitten.

Die Studie identifiziert mehrere Ursachen für diese Entwicklung. Zum einen ergibt sich die relative Einkommensverschiebung in den westeuropäischen Volkswirtschaften aus der außenwirtschaftlichen Öffnung der osteuropäischen und Entwicklungsländer seit Ende der 1980er Jahre. Der Abschied vom planwirtschaftlichen Modell im früheren Sowjetblock und die Integration der zwölf ost- und südosteuropäischen Volkswirtschaften in die Europäische Union (EU) haben das Arbeitsangebot in Westeuropa schlagartig erhöht. Zugleich haben wichtige Schwellenländer wie China und Indien die weltwirtschaftliche Bühne betreten, andere drängen nach – Brasilien, GUS-Staaten, Staaten Afrikas. Ihr immenses Angebot an Arbeitskräften, das nun auch den Unternehmen in den Industrieländern offensteht, hat das Preis-Leistungs-Verhältnis beim Faktor Arbeit in Europa beeinträchtigt. Insbesondere Erwerbstätige mit einfacher Qualifikation im Westen sind davon betroffen, dass ihr Lohn für gleiche Leistung gesunken ist – sie

müssen sich im Wettbewerb mit Arbeitnehmern aus anderen und noch dazu ärmeren Regionen behaupten. Diese Fakten haben in Kombination mit den Vorhersagen der Außenwirtschaftstheorie die Handelshypothese zu einem verbreiteten Ansatz zur Erklärung für die Öffnung der Einkommensschere werden lassen. Nach dieser Hypothese ist vor allem die Globalisierung für diese Entwicklung verantwortlich.

Zum anderen kann die Globalisierung aber nicht alle Aspekte der wachsenden Einkommenskluft erklären. Die Wirtschaftslehre liefert Erklärungen für Disproportionen der Einkommensverteilung zwischen Kapital und Arbeit auch in geschlossenen Volkswirtschaften. Nach diesen Erklärungen spielt der technologische Fortschritt eine größere Rolle als der Handel (Technologiehypothese). Empirisch und theoretisch schlägt sich das in Extragewinnen für innovative Unternehmen nieder, die technische Neuerungen als erste implementieren. Daher gilt nach derzeitigem Forschungsstand die technologische Komponente als die dominierende Ursache für die Verschiebung des Lohn-Gewinn-Verhältnisses der Wirtschaft.

Schließlich beeinflussen institutionelle Faktoren, insbesondere die Bildungs- und die Arbeitsmarktpolitik, die Einkommensgerechtigkeit. Die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten sowie entsprechende EU-weite Initiativen wie die Lissabon-Strategie vermindern im Ergebnis den Anteil der Geringqualifizierten, die am meisten unter den Folgen der Einkommensdifferenzierung leiden. Steigende Erwerbsquoten und sinkende Arbeitslosenraten begünstigen einen Anstieg der Lohnquote. Zugleich vermindert eine hohe Lohnquote die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, was ein (erneutes) Sinken der Erwerbsquote zur Folge haben kann. Es zeigt sich, dass die Wirkung institutioneller Eingriffe in die Wirtschaft widersprüchlich sein kann, obwohl nach gegenwärtigem Stand der Forschung Institutionen weniger wichtig für die Primärverteilung sind.

Dagegen belegt die Studie, dass sozialpolitische Maßnahmen des Staates eine korrigierende Wirkung bei der Einkommensverteilung nach Abzug von Steuern und Transfers haben und insbesondere zur Überwindung der Armutsgefährdung und zur Angleichung der verschiedenen Einkommensgruppen beitragen können. In der EU-15 ist seit den 1990er Jahren eine größere Einkommensgerechtigkeit nach Abzug der Steuern hergestellt worden, als es die Öffentlichkeit in zahlreichen Mitgliedstaaten wahrnimmt. Die Erfahrung einiger erfolgreicher Mitgliedstaaten verdeutlicht, dass eine sinkende Lohnquote

nicht unausweichlich zur Verschlechterung der relativen Einkommensposition der Bezieher von Lohn und Gehalt führen muss. Ferner gilt, dass es in den letzten Dekaden unter den abhängig beschäftigten Arbeitnehmern zu einer Einkommensumschichtung zugunsten der Hochqualifizierten gekommen ist. Daraus folgt, dass das Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung in den Mitgliedstaaten angehoben werden muss, um gravierende Ungleichheit zu überwinden. Das ist insofern wichtig, als redistributive Maßnahmen des Staates an fiskalische Grenzen stoßen und Umverteilung allein mit dem Druck des technologischen Fortschritts auf Dauer nicht mithalten kann. Investitionen in Bildung und Technologie verringern den Anteil der Arbeitsplätze für Geringqualifizierte und damit deren Benachteiligung. Die Umsetzung der Lissabon-Strategie der EU für ein wissensbasiertes Wachstum hat diesbezüglich eine konkrete Zieldimension. Da der internationale Konkurrenzdruck auch auf die Hochqualifizierten künftig größer werden wird, ist ein Verbleib auf einem technologischen Spitzenplatz nur durch Bildung möglich.

Bei der Abfederung von Globalisierungseffekten auf die nationalen Arbeitsmärkte kann die EU als gewichtiger Verhandlungspartner flankierend helfen. Sie ist eher als der einzelne Mitgliedstaat in der Lage, im handelspolitischen Dialog mit den großen weltwirtschaftlichen Akteuren für verbesserte soziale Standards einzutreten.

Die Tatsache einer sinkenden Lohnquote darf nicht überbewertet werden, da die Arbeitnehmer oft Einkommen aus Kapital und sonstigem Besitz beziehen. Ferner schwankt sie mit der relativen Einkommensposition der Selbständigen und kann größer oder kleiner erscheinen. Letzteres zeigt einen weiteren Weg – neben der staatlichen sozialpolitischen Umverteilung – zu mehr Einkommensgerechtigkeit auf: Eigentumsbildung, Beteiligungen an Unternehmen sowie Selbständigkeit in Berufen für Personen mit höherer Bildung.

Arbeitseinsatz und Arbeitsentlohnung in der EU-15

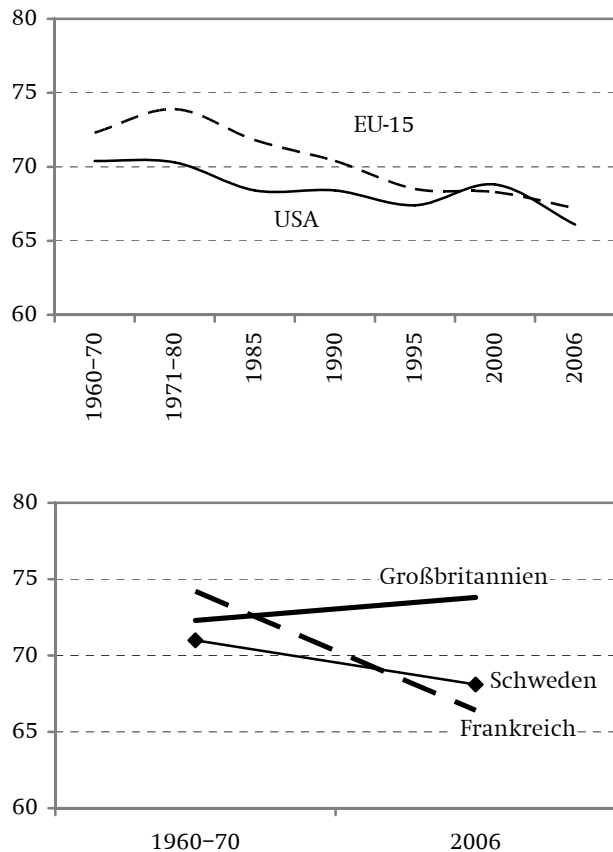
Die Wirtschaftsstatistik hat bereits vor geraumer Zeit in den Industrieländern eine anhaltende Tendenz zur Verringerung der Lohnquote des Volkseinkommens (Nationaleinkommens)¹ ausgemacht. Die Lohnquote gibt eine Vorstellung von der Verteilung des Volks- bzw. Nationaleinkommens auf die Faktoren Arbeit und Kapital vor der Besteuerung der Einkommen und gilt als Signal für Gewichtsverschiebungen bei dieser Verteilung. Fallende Lohnquoten indizieren ein fortschreitendes Auseinanderdividieren der Gesellschaft, eine Öffnung der sozialen Schere bis hin zu wachsender Verarmung.

Der Anteil der Lohnsumme (die volkswirtschaftliche Lohnquote) der EU-15 stieg in den ersten Nachkriegsdekaden leicht an und war mit einem Wert von über 72% vergleichsweise hoch – zum Beispiel in Relation zum Wert in den USA. Ab den späten 1970er Jahren setzte eine Wende zu einem Trend ein, der nicht nur in der EU, sondern auch in den meisten OECD-Industrieländern bis heute mit unterschiedlicher Intensität anhält. In Westeuropa ist die Lohnquote Frankreichs überdurchschnittlich, jene Schwedens unterdurchschnittlich zurückgegangen. Eine Ausnahme bildet Großbritannien, dessen Lohnquote seit den 1960er Jahren etwas gestiegen ist (Graphik 1a, 1b). (In Westeuropa weist auch Portugal einen gegenläufigen Trend auf: Seine Lohnquote ist von 63% vor 45 Jahren auf fast 80% im Jahr 2006 angestiegen²).

Parallel haben in der EU-15 sowie in vielen OECD-Ländern Entwicklungen stattgefunden, die nicht etwa eine geringere, sondern eine höhere Lohnquote und eine sinkende Gewinnquote hätten erwarten lassen.³ Da dies aber nicht der Fall ist, muss gefragt werden, welche Kräfte dafür verantwortlich sind.

Graphik 1a, 1b

Entwicklung der Lohnquote des Bruttonational-einkommens in westlichen Industrieländern zwischen 1960 und 2006



Quelle: EU Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Statistical Annex of European Economy*, Tabelle 32: *Adjusted Wage Share; Total Economy; as Percentage of GDP at Current Factor Cost*, Brüssel, verschiedene Jahrgänge.

Die Lohnquote hängt von mehreren Faktoren ab, deren kombinierte Wirkung unterschiedlich ausfallen kann.⁴ Die in Graphik 1 veranschaulichte Tendenz sagt zunächst nichts über die Entwicklung der indi-

¹ Das Bruttovolks- oder -nationaleinkommen kann als Summe der Abschreibungen und des durchschnittlichen Lohnsatzes multipliziert mit der Zahl der Lohnbezieher sowie der Gewinne der Unternehmen betrachtet werden.

² Quelle: EU Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Statistical Annex of European Economy*, Tabelle 32, Brüssel, verschiedene Jahrgänge.

³ So stagnierten die Kapitalproduktivität und der Kapitalstockanteil am BIP oder waren rückläufig. Dagegen sind Arbeitsproduktivität und Erwerbsquote langfristig gestiegen.

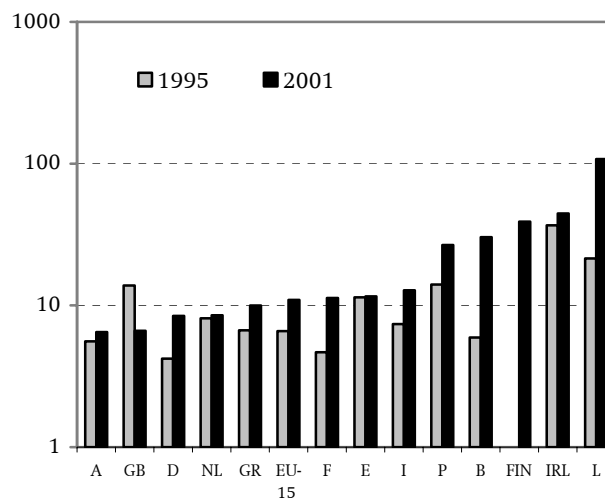
⁴ Zwei dieser Faktoren sind beispielsweise der Lohnsatz und die Erwerbsquote. Bei rasch anziehenden Lohnsätzen kann die Lohnquote selbst bei steigender Arbeitslosigkeit langfristig zunehmen. Andere Kombinationen sind ebenfalls denkbar – zum Beispiel eine fallende Lohnquote bei anziehender Erwerbsquote, aber stagnierenden Lohnsätzen, usw.

viduellen Bruttolöhne aus. Sie zeigt lediglich an, dass sich die Verteilungsstrukturen in fast allen westlichen Industrieländern in den letzten Dekaden zuungunsten der abhängig Beschäftigten verschoben haben. Wenn aber berücksichtigt wird, dass die Erwerbsquote in der EU-15 langfristig gestiegen ist, wird klar, dass sich die Löhne langsamer entwickelt haben als die Arbeitsproduktivität. Auf die Arbeitnehmer sind kleiner werdende Teile des Volkseinkommens vor Steuern verteilt worden. Gleiches gilt im Grunde für die einzelnen EU-Länder und die USA. Auch quer durch die Lohnbeziehergruppen ist es zu einer größeren Differenzierung als in der Vergangenheit gekommen, da einige Haushalte unter sonst gleichen Bedingungen eine relative Einkommensverschlechterung erleben. In der öffentlichen Debatte ist allgemein die Rede davon, dass es vielen Arbeitnehmern nicht mehr möglich ist, von ihrer Arbeit zu leben (das sogenannte »working poor«-Problem).

Doch eine solche Situation muss verteilungspolitisch nicht per se bedenklich sein. Denn selbst wenn die Arbeitseinkommen der Bezieher von Lohn und Gehalt relativ zu den Einkommen von Unternehmern und Selbständigen zurückgehen, könnte es sein, dass die Ausfälle an anderer Stelle ausgeglichen werden, zum Beispiel durch Erwerb von Eigentum, Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung und Wertpapierbesitz oder aus staatlichen Transferleistungen. Das ist in den EU-15-Ländern in den letzten Jahren allerdings nicht der Fall gewesen. Zwischen 1995 und den frühen 2000er Jahren ist sowohl in der EU-15 als Ganzer wie als auch in zahlreichen Mitgliedsländern der Anteil der Bezieher von Einkommen aus Kapitalbesitz (Gewinn) kleiner geworden. Bei gleichzeitiger Zunahme der Gewinnquote am Volkseinkommen bedeutet das eine Einkommenskonzentration bei den Kapital- und Vermögenseignern. Zwischen 1995 und 2001 ist zudem auch noch der Bevölkerungsanteil der Lohnbezieher in der EU-15 von 42 auf 44% etwas angestiegen mit der Folge, dass sich mehr Beschäftigte einen kleineren – relativ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) – Lohnkuchen teilen müssen.⁵ Unter Berücksichtigung der schrumpfenden Anteile der Gewinnbezieher und der steigenden Gewinnquote lässt sich zeigen, dass in fast allen Mitgliedsländern die Gewinnkonzentration zugenommen hat (vgl. Graphik 2).

⁵ Die Unterscheidung zwischen relativer und absoluter Größe der Lohnsumme ist bedeutsam. Während die absolute Lohnsumme größer geworden ist, sind die Gewinne schneller gewachsen: Das Ergebnis ist eine sinkende Lohnquote.

Graphik 2
Veränderung der Einkommensposition der
Bezieher von Gewinn- und Vermögenseinkommen
zwischen 1995 und 2001



Anm.: Ohne Maßeinheit. Gewinnquote je nichtabhängig Erwerbstätigen, ohne Bezieher von Transfereinkommen, logarithmische Darstellung.

Quelle: Eurostat Online, *Schlüsselindikatoren zur EU-Politik* (vordefinierte Tabellen), Tabelle: *ILC_DI06 = Mean and Median Income by Main Source of Income*, in: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/popul/livcon/ilc/ilc_ip/ilc_di&language=en&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE&scrollto=741.

Dieser Trend ist, abgesehen von seiner ethischen Seite, makroökonomisch insofern problematisch, als ausgeprägte Einkommensungleichgewichte zumindest partiell wachstumshemmend wirken können. Ursache können sinkende Sparquoten sein.⁶ Eine

⁶ Eine ungleiche Einkommensverteilung bewirkt, dass der Privatverbrauch tendenziell zurückgeht. Hinzu kommt, dass Reiche und Superreiche relativ zu ihrem Einkommen mehr sparen und weniger konsumieren. Ungeachtet dessen können die Spar- und damit die Investitionsquote mit dem Effekt eines verlangsamten Wachstums sinken. Das liegt daran, dass die Haushalte versuchen, ihr Konsumniveau langfristig aufrechtzuerhalten. Als Reaktion auf die fallende Lohnquote sparen sie weniger, um auf konstantem Niveau zu konsumieren, wodurch die gesamtwirtschaftliche Sparquote per Saldo zurückgeht. Damit verbunden kann auch die Investitionsquote sinken, was eine Wachstumsverlangsamung und weitere Verteilungszwänge erzeugt, die die Schwachen der Gesellschaft stärker treffen, usw.

Barro hat anhand langfristiger Kuznets-Kurven einen gegenteiligen Zusammenhang ermittelt. Allerdings haben diese Kurven eine inverse U-Form, so dass bei geringem Entwicklungs- und Wohlstandsniveau das Wachstum trotz steigender Ungleichheit zunächst anzieht; bei hoher Einkommens-

Langzeitkorrelation zwischen Lohnquoten- und Sparquotenrückgang kann schon jetzt in den meisten Industrieländern beobachtet werden. Die Sparquote des Privatsektors ist seit den frühen 1970er Jahren in der EU-15 rückläufig (wenn sie sich auch in den letzten 15 Jahren stabilisiert hat). In den USA und Großbritannien ist diese Quote stark, in Irland aber nur leicht gefallen; Italien, Frankreich und Spanien liegen dazwischen. Obwohl eine Kausalität vorerst nicht eindeutig nachweisbar ist, sollte die bisherige Entwicklung der Kapital/Arbeit-Einkommensverteilung genauer beobachtet werden.

differenzierung wird es aber rückläufig. Vgl. Robert J. Barro, *Inequality and Growth Revisited*, Asia Development Bank, Januar 2008 (Working Paper Series on Regional Economic Integration Nr. 11), <http://aric.adb.org/pdf/workingpaper/WP11_%20Inequality_and_Growth_Revisited.pdf>.

Handels- und technologiebedingte Ursachen für die Verschiebung des Entlohnungsverhältnisses zwischen Kapital und Arbeit

Wie in den bisherigen Ausführungen gezeigt, lässt sich empirisch nachweisen, dass in der EU-15 die Einkommen der Anbieter von Kapital und Arbeit umgeschichtet werden. Bei der Frage nach den Ursachen ist zu unterscheiden zwischen strukturellen und konjunkturellen, mit dem Wirtschaftszyklus zusammenhängenden Wirkungen. Wäre zum Beispiel die Spreizung der Einkommensschere nur ein vorübergehendes Phänomen, würde man konjunkturelle Gründe oder wirtschaftspolitische Fehler als verursachende Faktoren vermuten, die sich in der Regel leichter beheben lassen. Die strukturellen Gründe dagegen können sich der unmittelbaren wirtschaftspolitischen Steuerung entziehen.

Das gilt insbesondere für die Primärverteilung des Volkseinkommens auf Kapital und Arbeit. Entsprechend kommt der Trend zu einer geringeren Lohn- und einer höheren Gewinnquote nicht überraschend.⁷ Je reichlicher die Wirtschaft mit Kapital ausgestattet ist, desto besser stellt sich die relative Einkommenssituation der Bezieher von Lohn/Gehalt dar. Umgekehrt gilt in Ökonomien mit reichlichem Arbeits-, aber knappem Kapitalangebot, dass die Bezieher von Einkommen aus Arbeit relativ – im Vergleich zu einer Situation knapper Arbeitsressourcen – schlechter gestellt sind. In diesem Sinne haben die Osterweiterung der EU und die Globalisierung die Faktorrelation in Europa und in der Weltwirtschaft stark beeinflusst. Schätzungen der Weltbank zufolge dürfte sich der »Kapital:Arbeit«-Index in der Weltwirtschaft um zwei Drittel verringert haben, nachdem die westlichen Industrieländer umfassende Handelsbeziehungen mit den arbeitskraftstarken Schwellen- sowie mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) aufgenommen haben.⁸ Die Abkehr vom planwirtschaft-

lichen Modell im früheren Sowjetblock und die EU-Integration der zwölf ost- und südosteuropäischen Volkswirtschaften haben das Arbeitsangebot in Westeuropa signifikant erhöht. Zugleich haben bevölkerungsreiche Länder wie China und Indien die weltwirtschaftliche Bühne betreten, andere drängen nach, darunter Staaten der GUS und Lateinamerikas. Das Überangebot an Arbeit, das nun auch den Unternehmen in den Industrieländern offensteht, hat das Preis-Leistungs-Verhältnis des Faktors Arbeit in Europa negativ beeinflusst. Aus dem Mehrangebot an Arbeit ergeben sich entweder sinkende Lohnsätze oder zunehmende Unterbeschäftigung, denn die Schwellen- und Entwicklungsländer verfügen reichlich über gering qualifizierte Arbeitskräfte. Die exportwirksame Anzahl solcher Kräfte hat sich zwischen 1980 und 2005 weltweit von 200 auf etwa 750 Millionen Menschen erhöht.⁹ Vom Sinken der Lohnkosten bei gleicher Leistung sind insbesondere Erwerbstätige mit einfacher Qualifikation im Westen betroffen. Sie stehen nun im Wettbewerb mit Arbeitnehmern aus spürbar ärmeren Regionen.

Die Tatsache, dass zahlreiche Industrien seit den 1970er Jahren aus Europa abgewandert oder geschrumpft sind (Textilien, Heimelektronik, Sportartikel u.a.), hat in Kombination mit den Vorhersagen der Außenwirtschaftstheorie die Handelshypothese zu einem wichtigen Ansatz werden lassen, mit dem vielfach die Öffnung der Einkommensschere erklärt wird.¹⁰ Heute ist die EU stärker in die Weltwirtschaft

and Challenges, Frankfurt a.M.: Europäische Zentralbank, März 2007 (Occasional Paper Series Nr. 55), Chart 4, S. 8, <www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp55.pdf>.

⁹ Quelle: Florence Jaumotte/Irina Tytell, *How Has the Globalization of Labor Affected the Labor Share in Advanced Countries?*, Washington, D.C.: Internationaler Währungsfonds (IMF Working Paper 07/298), Figure 1, S. 32, <www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07298.pdf>.

¹⁰ Vgl. z.B. Dirk Schumacher/Jan Hatzius/Tetsufumi Yamakawa, *Rising Income Inequality in the G3*, New York, 6.7.2007 (Goldman Sachs GEP Nr. 158). Siehe auch den Artikel »Globalisation, Trade and the Euro Area Macroeconomy«, im *Monthly Bulletin* der EZB, Januar 2008, S. 75–88, <www.ecb.int/pub/pdf/mobu/mb200801en.pdf>. Die EU-Kommission schätzt die Gewinne der Globalisierung positiv ein, weist aber auf die Ängste der Bürger hin: Vgl. *European Economy: 2005 Review*,

⁷ Dieser Trend wird von der Außenwirtschaftstheorie damit begründet, dass die Faktorrelation in der Wirtschaft, zum Beispiel das Kapital-Arbeit-Verhältnis, umgekehrt proportional zum relativen Faktorpreis ist.

⁸ Vor der wirtschaftlichen Öffnung der Entwicklungs- und MOE-Länder war der Welt-Kapital/Arbeit[K/L]-Index allein durch die Gruppe der Industrieländer definiert. Seitdem die neuen Partner in die Weltwirtschaft einbezogen wurden, errechnet sich ein viel geringeres K/L. Vgl. Ursel Baumann/Filippo di Mauro, *Globalisation and Euro Area Trade. Interactions*

eingebettet – der Anteil der Einfuhren aus dem Rest der Welt und die Ausfuhren dorthin hat sich zwischen 1990 und 2007 um die Hälfte vergrößert. Dabei war die Region als Ganze in der Lage, durch Anpassung bei den Exportpreisen und der Güterstruktur den allgemeinen Auftrieb der Energie- und Rohstoffpreise aufzufangen, so dass sich die Handelsbedingungen (*terms of trade*) nicht verschlechtert haben. Zudem hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten die weltwirtschaftliche Verflechtung der EU-15 in dem Sinne deutlich verschoben, dass exportseitig der Anteil insbesondere der neuen Mitgliedstaaten und der GUS-Staaten gestiegen ist.

Aussagefähiger ist jedoch die Importstatistik, da die Öffnung der Entwicklungs- und Schwellenländer für den Welthandel eine Zunahme der Importe aus dieser Region bewirkt hat. So haben sich beispielsweise die EU-Einfuhren aus Nichtindustrielländern zwischen 1990 und 2006 real um 11,4 Prozentpunkte gesteigert.¹¹ Nur ein kleiner Teil dieses Anstiegs geht auf Preiseffekte bei Rohstoffen und Energie zurück; der größere Teil entfällt auf Halbfabrikate, aber auch auf Fertigprodukte. Ostasien schlägt bei der Zunahme mit 5,1 Prozentpunkten am stärksten zu Buche, was sich an den Einfuhren des verarbeitenden Gewerbes ablesen lässt. Der Europäischen Zentralbank zufolge ist der Anteil der Niedrigkostenländer an der Halbfabrikateinfuhr des Euroraums (EU-12) allein seit 2000 von einem Drittel auf 50% nach oben geschneit. Die Folge sind größere Importanteile an der Produktion des verarbeitenden Gewerbes im Euroraum und eine sich verdichtende West-Ost- bzw. Nord-Süd-Handelsverflechtung.¹² Dabei haben die Altmitglieder der EU den Prozess der Neuordnung der europäischen und internationalen Wirtschaftsbeziehungen gewollt oder ungewollt mitgestaltet. Die Lieferungen der neuen Mitgliedsländer in die EU-15 machen derzeit rund 10% aller Importe aus, was dem Anteil Chinas entspricht. Die Exportpreise sind in den schnell wachsenden Neumitgliedstaaten der EU in den letzten Jahren der allgemeinen Preisentwicklung vorausgeeilt, was auf

einen Übergang zu höherwertigen Gütern hindeutet. Dabei findet eine Verringerung der vertikalen Arbeitsteilung zugunsten von mehr horizontalem intra-industriellem Handel zwischen den Alt- und Neumitgliedern statt, die auch für einen Verdrängungseffekt auf den Arbeitsmärkten für Höherqualifizierte in den Altmitgliedstaaten sorgt. Die Struktur der chinesischen Exporte nach Europa hat sich ebenfalls qualitativ verändert. Mittlerweile übersteigt die Quote der gelieferten hochtechnologischen Produkte jene der niedrigtechnologischen Waren. Letztere ist seit Beginn der 1990er Jahre von zwei auf ein Drittel gefallen, dabei ist auch der Anteil der Exportgüter mit mittlerem technologischem Niveau gestiegen. Indiens Anteil am Außenhandel der EU ist mit rund einem Prozent gegenwärtig noch recht niedrig, das rasche Wachstum der indischen Wirtschaft lässt künftig jedoch größere Anteile erwarten. Dies gilt umso mehr, als Indien gerade im beschäftigungsintensiven Dienstleistungssektor ein international wettbewerbsfähiger Anbieter ist.

Insofern steht zu erwarten, dass sich die Muster der globalen arbeitsteiligen Verflechtung in der Weise verschieben, dass künftig Höherqualifizierte in der EU immer stärker unter Druck geraten dürften. Schon heute ist der Anteil der ausgelagerten qualifizierten Arbeit in den Industrieländern um die Hälfte größer als der Offshoring-Anteil bei den Geringqualifizierten.¹³ Das liegt an der technologischen Organisation der Produktion in den westlichen Ökonomien, die kapital- und forschungsintensiv sind. Ihr Exportsektor bzw. die im Importwettbewerb stehenden Branchen beschäftigen relativ wenig gering qualifizierte Arbeitskräfte, so dass Auslagerung nur bei den Höherqualifizierten wettbewerbswirksam ist.

Auch wenn man den Handel unberücksichtigt lässt, kann es in einer Volkswirtschaft zu einer Verschlechterung der relativen Einkommensposition der Arbeitnehmer kommen. Wenn Unternehmen Technologie- und Innovationsschübe durchführen, erlangen sie in der Regel zunächst einmal eine Monopolstellung in der Wirtschaft und erzielen Extragewinne. Diese Gewinne gehen erst mit der Zeit zurück, wenn die Innovationen vom Rest der Wirtschaft übernommen worden sind, bis der nächste technologische Wandel einsetzt, usf. Demnach kann vermutet werden, dass der technologische Fortschritt im Zusammenhang mit dem Übergang von der Industrie- zur Informations-

Part II »Assessing Economic Benefits and Risks«, II.2: »The Adjustment Challenge in the Labour Market«, Brüssel 2006, S. 205–242.

¹¹ Quelle: IMF, *World Economic and Financial Surveys, Regional Economic Outlook: Asia and Pacific*, Kapitel IV: *The Evolution of Trade in Emerging Asia*, Washington, D.C., Oktober 2007, Table 4.1, 4.2, S. 43, <www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2007/APD/ENG/areo1007.pdf>.

¹² Quelle: »Globalisation, Trade and the Euro Area Macroeconomy« [wie Fn. 10], S. 87.

¹³ Jaumotte/Tytell, *How Has the Globalization of Labor Affected the Labor Share in Advanced Countries?* [wie Fn. 9], Abb. 7, S. 38.

ökonomie in den westlichen Ländern den Investoren in neue Verfahren Einkommensvorteile verschafft hat. Als Folge ihrer starken Marktposition haben sich die Kapitaleinkommen relativ zur Einkommenslage der Anbieter von Arbeit verbessert.

Zugunsten der »First-Mover« bzw. der Technologiehypothese als Ansatz zur Erklärung zunehmender Einkommensdifferenzierung vor Steuern spricht das in den letzten Jahrzehnten kleiner gewordene Zins-Lohn-Verhältnis (siehe Kasten 1, S. 14). Niedrige Zinsen fördern einen intensiven Wettbewerb unter den Investoren um mehr Innovationen und technischen Fortschritt und bringen dem Erstinvestor Extragewinne ein.¹⁴ Gestützt wird die Technologiehypothese durch den Verlauf der langfristigen Entwicklung der Faktorzufuhr in der EU-15. Der Nettokapitalstock je Beschäftigten ist immer langsamer gewachsen, insbesondere in den 1960er und 1970er Jahren (vgl. Graphik 3). Dieser Effekt ist technologisch bedingt¹⁵ und führt dazu, dass sich die Einkommenszuwächse der abhängig Beschäftigten mit der Zeit verlangsamen. Technologische Veränderungen und Innovationen ermöglichen Unternehmen dagegen Monopolgewinne, was konsistent mit einer relativen Einkommensverschlechterung der Arbeitnehmer ist. Diese Schlussfolgerung gilt für offene wie auch für geschlossene Volkswirtschaften.

Schließlich gibt es eine Reihe von Mischeffekten, die auf der simultanen Wirkung von Handels- und Technologiefaktoren beruhen. Für die EU-15 weist die Statistik aus, dass sich die Arbeitsproduktivität seit den 1970er Jahren langsamer entwickelt hat als die Kapitalausstattung, während der technische Fortschritt einen größeren Beitrag zum Wachstum leistet. Daraus errechnet sich ein sinkender Anteil der Gewinne am Volkseinkommen bzw. eine steigende Lohnquote¹⁶ (vgl. Tabelle 1). Empirisch ist genau das

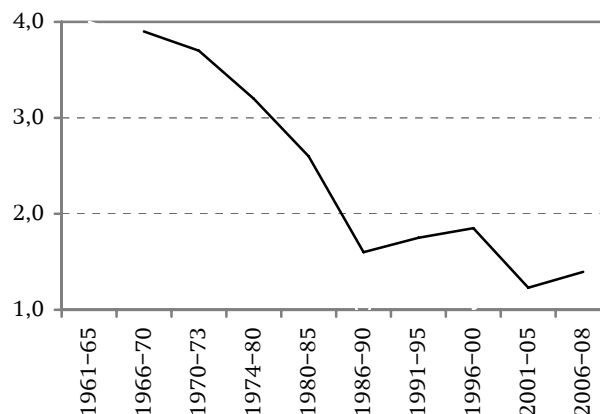
¹⁴ Andernfalls müsste man schlussfolgern, dass sich die Beziehung von Kapitaleinkommen relativ verbessert haben könnten, weil der Kapitalstock größer geworden ist. Das lässt sich aber empirisch nicht belegen: Der Anteil des Kapitalstocks am BIP der EU-15 stagniert seit etlichen Jahren. Eine höhere Gewinnquote bei fallenden Zinsen wäre aber nur bei einem überproportionalen Wachstum des Kapitalstocks denkbar.

¹⁵ Das liegt an den sinkenden Wachstumsraten des (Netto-) Kapitalstocks, was eine Verlangsamung bis hin zum Stillstand des Wachstums der Arbeitsproduktivität und der Arbeitseinkommen bewirkt. Dieser Effekt ist in der Wachstumstheorie als »steady state« bekannt.

¹⁶ Die Gewinnquote ist berechnet nach der Formel: $a = (\ln y - \ln TFP) / \ln k$. y, TFP und k sind die durchschnittlichen jährlichen Werte der Arbeitsproduktivität, des tech-

Graphik 3

Kapitalstock (netto) je Beschäftigten in der EU-15, jährliche Wachstumsrate in %, 1961–2008 (geglättete Durchschnittswerte nach Unterperioden, zum Teil Schätzung und Prognose)



Quelle: EU Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Statistical Annex of European Economy*, Herbst 2007, Tabelle 107.

Gegenteil zu beobachten. Folglich ist anzunehmen, dass die Löhne auf Dauer hinter die Produktivität zurückfallen. Da die Entlohnung langfristig dem Produktivitätsfortschritt entspricht und die Erwerbsquote in der EU-15 gestiegen ist, ergibt sich die fallende Lohnquote aus Lohnsätzen, die aufgrund eines Überangebots an Arbeit langsamer gestiegen sind als die Wirtschaftsleistung (das Volkseinkommen). Das gibt den Verfechtern der Handelshypothese neuen Auftrieb. Auch hängt der Lohnsatz von der jeweiligen Verfügbarkeit von Arbeit ab, die *handelsbedingt* variieren kann, etwa durch Produktionsauslagerung oder den Import aus Billiglohnländern. Zugleich gilt, dass sich die Preiselastizität der Faktornachfrage unabhängig vom Öffnungsgrad der Wirtschaft ändern kann, da sie *technologiebedingt* mit der wechselseitigen Substituierbarkeit der Faktoren zusammenhängt.

Welcher Effekt zum gegebenen Zeitpunkt überwiegt, hängt auch vom Entwicklungsstand der Wirtschaft ab: Dass zahlreiche Studien keine zwingende Kausalität zwischen Verteilungstrends und Globalisierung bzw. Öffnung Osteuropas nachweisen konnten,¹⁷

nischen Fortschritts und der Kapitalintensität nach Perioden. Die Lohnquote ist (1-a).

¹⁷ Auch neuere Studien für die USA messen dem Handel in dieser Hinsicht nur eine geringe Rolle zu. Vgl. Robert C. Lawrence, *Blue Collar Blues. Is Trade to Blame for Rising US Income Inequality?*, Washington, D.C.: The Peterson Institute for International Economics, 2008.

Tabelle 1

Rechnerische Gewinn- und Lohnquote in der EU-15 nach Perioden, 1961–2008 (in % des Volkseinkommens)

Periode	Rechnerische Gewinnquote	Rechnerische Lohnquote*	Wachstum Arbeitsproduktivität, % p.a.	Wachstum Kapital/ Arbeiter, % p.a.	Technischer Fortschritt (TFP), % p.a.
1961–1975	36	64	4,0	3,6	2,7
1976–1990	35	65	1,9	2,0	1,2
1991–2008	33	67	1,6	2,1	0,9

* Dass die Werte in der Tabelle kleiner sind als in Graphik 1, resultiert aus der unterschiedlichen Bezugsbasis: BIP in der Graphik bzw. Volkseinkommen (kleiner als das BIP) in der Tabelle. TFP: Totale-Faktor-Produktivität.

Quelle: EU Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Statistical Annex of European Economy*, Herbst 2007, Tabelle 107.

mag daran liegen, dass sich die internationalen Spezialisierungsmuster mit fortschreitender Einbindung der Schwellenländer zusehends überlappen. Hatten sich die Industrieländer früher auf kapitalintensive und die Entwicklungsländer auf arbeitsintensive Güter spezialisiert, so haben Outsourcing und Offshoring mittlerweile das Muster der West-Ost- und der Nord-Süd-Arbeitsteilung modifiziert. Kapitalintensive Sektoren wie Stahl, Grundstoffchemie und Schwermaschinenbau sind inzwischen auch in den Schwellenländern zu Hause, während arbeitsintensive Bereiche wie Forschung und Entwicklung den Anteil der Lohnarbeit am Nationaleinkommen der westlichen Länder statistisch nach oben drücken.

Zwanzig Jahre intensiver Erforschung der Globalisierungseffekte auf die Einkommensverteilung in den westlichen EU- und Industrieländern haben bislang noch keine endgültige Klarheit über die Wirkungszusammenhänge geschaffen. Zahlreiche Studien kommen zu dem Schluss, dass die anziehende Nachfrage nach höher qualifizierten Arbeitskräften und damit die relative Verschlechterung der Einkommenslage der Niedrigqualifizierten, auch in der EU-15, mit den Annahmen der Handelshypothese nicht in Einklang zu bringen seien.¹⁸ Allerdings ist auch die technologie-

gestützte Erklärung empirisch keineswegs unanfechtbar. Dass der technische Fortschritt die Einkommensanteile der Höherqualifizierten vergrößert, ist keine neue Erkenntnis; das ist seit der technischen Revolution immer so gewesen. Studien zeigen jedoch auf, dass in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, als Mechanisierung und Elektrifizierung auf breiter Basis Einzug in die Industrie gehalten haben, die Differenzierung der Löhne von Unqualifizierten und Qualifizierten (in den USA) nicht ausgeprägter geworden ist.¹⁹ Warum sich das in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts geändert hat, ist eine weiterhin offene Frage. Einige Autoren sehen als Ursache den technischen Fortschritt als solchen, der den neuen Kapitalstock im Vergleich zum ausgesonderten Kapital relativ verbilligt (Computer sind ein verbreitetes Beispiel). Als Folge erweitert sich der finanzielle Spielraum für den Einsatz von mehr qualifizierter Arbeit, so dass entsprechend die Nachfrage nach ihr gestiegen sei.²⁰ In der Tat ist auch in der EU-15 die Lohnquote der Qualifizierten schneller gestiegen als die Gewinnquote. Auch Studien zu einzelnen EU-Mitgliedstaaten bestätigen, dass die Niveaudifferenzen bei Bildung bzw. Qualifikation entscheidend sind für die Einkommensdifferenzierung innerhalb verschiedener Gruppen von Einkommensbeziehern.²¹

¹⁸ Einen guten Überblick bietet die EU-Kommission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *European Economy*, No. 6, 2005 Review, Part II: »Assessing Benefits and Risks«, Abschnitt 2: »The Adjustment Challenge in the Labour Market«, Punkt 2: »The Impact of Trade in Goods and Services«, Tab. 1, Brüssel 2006, in: <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication433_en.pdf>, S. 213; Zum Zusammenhang zwischen technischen Veränderungen, Qualifizierung und Einkommensdifferenzierung vgl. auch EU Commission, Directorate General Employment and Social Affairs, *Employment in Europe 2005*, Box 12: »Special Focus on Technical Change, Skill Bias and Wage

Polarisation«, Brüssel 2005, S. 198–199, <http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/eie/eie2005_chap4_en.pdf>.

¹⁹ Claudia Goldin/Lawrence F. Katz, »The Origins of Technology-Skill Complementary«, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 113 (August 1998) 3, S. 693–732.

²⁰ Per Krussel et al., »Capital-Skill Complementary and Inequality«, in: *Econometrica*, 68 (2000) 5, S. 1029–1053.

²¹ Ioannis Cholezas/Panos Tsakloglou, *Earnings Inequality in Europe: Structure and Patterns of Inter-Temporal Changes*, Bonn:

Kasten 1

Das Zins-Lohn-Paradox

Sowohl in der EU-15 als auch weltweit sind die langfristigen Zinssätze seit Jahren rückläufig. Zwischen 1995 und 2006 ist der Benchmarkzins (die Verzinsung langfristiger Schuldverschreibungen europäischer Regierungen) preisbereinigt von 4,6 auf 1,6% p.a. stetig gesunken. Im gleichen Zeitraum stiegen die realen Lohnsätze im Durchschnitt der 15 Altimitglieder der EU, wenn auch verhalten, mit 0,95% p.a. stetig an.^a Die Schlussfolgerung könnte sein, dass Arbeit relativ zum Kapital knapper und daher teurer wird und sich die volkswirtschaftliche Lohnquote erhöht hat. Dies ist empirisch jedoch widerlegt. Eine bessere Erklärung sind die im Zuge der Globalisierung angeschwollenen Kapitalströme, die zur Folge haben, dass die Kapitaleigentümer im Vorteil sind.^b Ferner kann vermutet werden, dass es innerhalb der Gruppe der Kapitalbesitzer zu einer starken Differenzierung gekommen ist, wobei insbesondere die Unternehmensgewinne massiv gestiegen sind. Dieser Befund ist konsistent mit der theoretischen Vorhersage, dass Niedrigzinsen Investitionen im realen Sektor, das heißt außerhalb des Finanzsektors, begünstigen, weil die Gewinne (in Prozent) aus diesen Investitionen über dem Marktzins liegen.

a Quelle: EU Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Statistical Annex of European Economy*, Herbst 2007, Tabelle 107, S. 212, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication10187_en.pdf>.

b Die Gewinnquote als Spiegelbild der Lohnquote ist das Produkt aus Zinssatz und Kapitalvolumen dividiert durch das BIP. Selbst bei fallenden Zinsen und leichtem BIP-Wachstum kann die Gewinnquote steigen, wenn die Kapitalzuwächse erheblich sind.

Institute for the Study of Labor (IZA), Februar 2007 (IZA Discussion Paper Nr. 2636).

Wirtschaftspolitische Handlungsoptionen

Die Tendenz zu wachsenden Einkommensungleichgewichten hat sowohl handelsbezogene wie auch technologische Ursachen. Die Öffnung Osteuropas und die Globalisierung gehen zu Lasten der Geringqualifizierten in den alten Mitgliedstaaten; der technologische Fortschritt begünstigt die Arbeitnehmer mit höherer Qualifizierung und Bildung. Angesichts dessen ist zu fragen, ob die Wirtschaftspolitik lenkend eingreifen kann und soll.

Die neuen Verteilungsmuster in der EU zeichnen sich nicht allein durch eine fortschreitende Differenzierung der Einkommen von Arbeitnehmern und Kapitalbesitzern aus. Auch innerhalb der Gruppe der Lohn- und Gehaltsbezieher haben sich die Einkommen in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten stärker differenziert. Ein Beispiel, das die neuen Entwicklungen gut veranschaulichen kann, liefert Großbritannien. Wie aus Graphik 1b (S. 7) ersichtlich, ist in diesem Land die Lohnquote gegen den allgemeinen Trend leicht gestiegen. Ursache dafür ist der massive Strukturwandel bzw. der umfassende Prozess der Deindustrialisierung, den das Vereinigte Königreich seit Beginn der 1970er Jahre durchlaufen hat. Als Folge des starken Rückgangs des industriellen Sektors und des industriellen Kapitalstocks hat sich der Anteil der Einkommen aus Kapitalbesitz leicht verringert, der Anteil der Lohnsumme ist dagegen leicht gestiegen.²² Antriebsfeder ist der Ausbau der Finanzindustrie mit London als Weltfinanzzentrum gewesen. Insbesondere in der City sind die Einkommen der – abhängig beschäftigten – Börsianer und Bankangestellten explodiert. Und gerade in Großbritannien fällt auf, dass die Einkommensschere stark auseinanderklafft, insbesondere wenn man verschiedene Arbeitnehmergruppen miteinander vergleicht.

Die zum Teil exorbitanten Bezüge von Managern, von Arbeitnehmern also, die Lohn beziehen, gelten überall in den Industrieländern als warnendes Beispiel

für zunehmende Einkommensungleichgewichte. Unterhalb der Ebene der Topmanager setzt sich der Prozess forcierter Ausprägung von Lohnunterschieden fort. In der kontinentalen EU ist der Lohnanteil in den Low-Tech-Sektoren von 80% 1980 auf 72 bis 73% 2003 gesunken. In den High-Tech-Sektoren ist dieser Anteil im selben Zeitraum dagegen nur leicht zurückgegangen. Entsprechend ist der Lohnanteil der Niedrigqualifizierten am Volkseinkommen der EU-15 von ca. 32 bis 33% 1980 auf etwas über 23% 2003 gefallen. Dieser Rückgang ist das Ergebnis einer Kombination aus relativer Rückführung der Zahl gering qualifizierter Arbeitnehmer und dem Niedergang solcher Sektoren, die in größerem Umfang gering qualifizierte Arbeitskräfte beschäftigen. Eine gegenläufige Entwicklung verzeichneten jene Sektoren, in denen qualifizierte Arbeit verlangt ist – ihr Entlohnungsanteil am Volkseinkommen der EU-15 ist im selben Zeitraum von 38 auf 42 Prozent angewachsen.²³

Auch folgt aus den bisherigen Ausführungen, dass eine seit Jahrzehnten sinkende Lohnquote ein langfristiges Phänomen sein dürfte, das eine kleinere zyklische und eine größere strukturelle Komponente hat. Strukturelle Verkrustungen deuten auf wirtschaftspolitisches Fehlverhalten hin – zum Beispiel auf Bestrebungen, die Verteilungsverhältnisse entgegen der Wirkungsrichtung von Technologiewandel und Globalisierung/Öffnung zu beeinflussen. Wenn beispielsweise ein Strukturwandel zum Nachteil weniger produktiver Sektoren stattfindet, kann die (Grenz-)Produktivität schneller zulegen, was in Kombination mit mehr Beschäftigung eine größere Lohnquote begünstigt.²⁴ Behindert die Politik aber einen solchen Strukturwandel, trägt dies zur Verringerung der Lohnquote bei. Hinzu kommt, dass die Kapitaleigentümer gegenwärtig die Option der Auslagerung verstärkt nutzen, um sich staatlicher Regulierung zu entziehen.

²² Während im kontinentalen Westeuropa der Kapitalstock 1960–2005 schneller gewachsen ist als das BIP, war es im Vereinigten Königreich umgekehrt (jeweils 3,2 und 3% p.a., ungewogener Durchschnitt aus sechs Ländern, bzw. 2,3 und 2,5% p.a. für Großbritannien). Quelle: EU-Kommission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Statistical Annex of European Economy*, Tab. 78ff.

²³ Quelle: Jaumotte/Tytell, *How Has the Globalization of Labor Affected the Labor Share in Advanced Countries?* [wie Fn. 9], Figure 8, S. 40.

²⁴ Algebräisch ist die Lohnquote das Produkt aus Grenzprodukt der Arbeit und eingesetzter Arbeitsmenge, bezogen auf das BIP. Sie wächst bei einem Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt, wenn die Produktivität steigt und das Arbeitsvolumen konstant ist oder zunimmt.

Vor allem im Niedriglohnsektor hat die Lohnelastizität (die Nachfrage nach Arbeit in Abhängigkeit von der Lohnentwicklung) zugenommen.

Arbeitsmarktinstitutionen und -politiken

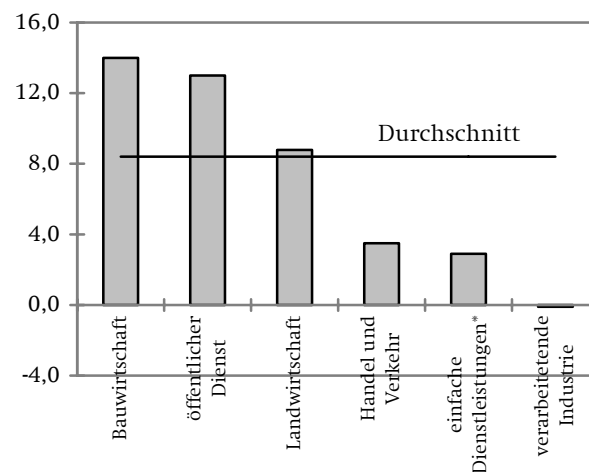
Wenn es zutrifft, dass Globalisierung und technologischer Wandel exogen wirken und die Einkommensverteilung beeinflussen, kann die Wirtschaftspolitik zwar nicht die Ursachen beseitigen, sie kann aber die Wirkung modifizieren. Zu den Institutionen, die die Verteilungsstrukturen steuern, zählt auch der Staat, der seine Bediensteten für die von ihnen erbrachte Leistung entlohnt. Da der öffentliche Dienst nicht nach Kosten-Nutzen-Kalkül wirtschaftet, das am Markt auf seine Richtigkeit geprüft wird, kann hier die Produktivitätslücke (zwischen Arbeitsleistung und Entlohnung) besonders weit auseinanderklaffen. Beschäftigt der Staat relativ große Anteile an der Erwerbsbevölkerung, kann er auf diese Weise dazu beitragen, die Einkommensschere zu schließen. In der EU-15 sind insbesondere die Länder mit einer hohen Staatsquote auch jene mit einer relativ höheren Verteilungsgerechtigkeit – die nordischen Länder, die Niederlande, teilweise Frankreich.

Ein Blick auf die Sektoralstruktur der Entlohnung in Verbindung mit der Arbeitsproduktivität hilft die Umschichtungen zu verstehen, die innerhalb der Gruppe der abhängig Beschäftigten stattfinden (vgl. Graphik 4). Über den Zyklus der 2000er Jahre, die mit einer Rezession begannen und 2006 einen vorläufigen Boom verzeichneten, sind die Lohnstückkosten in der EU-15 um etwa 8,4% gestiegen. Den größten Anstieg erlebte die – in zahlreichen westeuropäischen Ländern florierende – Bauwirtschaft (14%), gefolgt vom öffentlichen Dienst (dem Staat, 13%). Die Lohnstückkosten weisen dagegen einen negativen Index in jenen Sektoren auf, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind – dem verarbeitenden Gewerbe –, sie sind aber auch in den sonstigen Dienstleistungsbranchen nur geringfügig gestiegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Staat ein viel größerer Arbeitgeber ist als die Bauindustrie oder die Landwirtschaft; in einigen Mitgliedstaaten beträgt der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an der Gesamtzahl der Beschäftigten bis zu ein Drittel.

Auch reine Arbeitsmarktinstitutionen sind in der Lage, korrigierend auf die Primärverteilung einzuwirken. Sie können auch die Einkommensdifferenzierung innerhalb der Gruppe der Lohnbezieher steuern, die

Graphik 4

Entwicklung der nominalen Lohnstückkosten nach Sektoren, 2002–2006 (in %)



* Teilweise Schätzung.

Quelle: EU Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *European Economy*, Nr. 4/ 2007, »Labour Market and Wage Developments in 2006, with Special Focus on Relative Unit Labour Cost developments in the Euro Area«, Statistical Annex, Tabelle: *European Union (15 countries) – Work Status of Persons*, unter: <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication9553_en.pdf>, S. 206.

in letzter Zeit in den Mittelpunkt der Gerechtigkeitsdebatte gerückt ist. In der kontinentalen EU ist der Index der gering qualifizierten Beschäftigten von 100 im Jahre 1980 auf rund 85 um 2003 gefallen, während er in den USA auf 120 und in Großbritannien auf etwa 110 gestiegen ist. Hinter diesen divergierenden Entwicklungen verbergen sich unterschiedliche Lohnpolitiken: Im kontinentalen Europa ist die reale Gesamtentlohnung (Bruttolöhne zuzüglich Arbeitgeberanteile) der Geringqualifizierten zwischen 1980 und 2003 etwas schneller gestiegen als die reale Gesamtentlohnung der Qualifizierten. Aufgrund der relativen Verteuerung der einfachen Arbeit gingen die Beschäftigungsgewinne der letzten Jahrzehnte in Europa zulasten der Geringqualifizierten. In den USA und dem Vereinigten Königreich war der Trend gegenläufig.²⁵ Einige Autoren haben daher die Vermutung geäußert, dass die Technologieintensität des EU-BIP inzwischen höher ist als jene der USA, da das relative Angebot an qualifizierter Arbeit in der EU größer ist.²⁶

²⁵ Jaumotte/Tytell, *How Has the Globalization of Labor Affected the Labor Share in Advanced Countries?* [wie Fn. 9], Figure 10, S. 42.

²⁶ Mario Pianta, »Innovation and Employment«, in: Jan Fagerberg/David C. Mowery/Richard R. Nelson, *The Oxford*

Allerdings hat die Umschichtung der Beschäftigungsstruktur zugunsten der höher qualifizierten Arbeitnehmer verhindert, dass die Stundenproduktivität in der EU an jener der USA vorbeigezogen ist. Lediglich Frankreich stellt eine Ausnahme dar, hier ist die Arbeitslosenrate aber besonders hoch.²⁷ Folglich hat die relative Verteuerung der gering qualifizierten Arbeit im kontinentalen Europa in erster Linie die Arbeitslosenrate ansteigen lassen. Dabei ist sie innerhalb der Erwerbstätigengruppe der Geringqualifizierten doppelt so hoch wie beim Durchschnitt. Dagegen haben die angelsächsischen Länder mehr Jobs im Niedriglohnsektor per 1000 Jobs im Hochlohnsektor geschaffen und sowohl die Einwanderung absorbiert als auch ihre Arbeitslosenrate stark reduziert. Geringere Arbeitslosigkeit mehrt den nationalen Wohlstand, auch das Pro-Kopf-Einkommen.²⁸ Parallel haben sie Anreize für qualifizierte Arbeit geschaffen, so dass die Stundenproduktivität in der Wirtschaft (insbesondere in den USA) rasch gestiegen ist. Die Lohnspreizung hat zugleich aber zugenommen – die Geringqualifizierten haben das Jobangebot und die Sicherheit ihrer Jobs mit größerer Lohnmoderation quasi erkaufte.²⁹

Kritiker könnten die diesen Mechanismen zugrundeliegende Funktionsweise der angelsächsischen Arbeitsmärkte – insbesondere eine geringe Verhandlungsmacht der Gewerkschaften und eine niedrige Mitgliederquote – als unbefriedigend ablehnen. Die Alternative wäre eine schmalere Lohnlücke, aber mehr Arbeitslosigkeit. Das wäre zweifellos die zweitbeste Lösung, weil sich bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit Produktivität und Stundenlöhne auseinanderdividieren. Die Lohnquote geht dann mit der Zeit noch deutlicher zurück als unter den Bedingungen einer nahezu erreichten Vollbeschäftigung mit Lohnmoderation. Ohnehin betrachten

Angelsachsen Eingriffe ins Wirtschaftsgeschehen kritisch, da in ihren Augen die Ursachen für Einkommensunterschiede oder ökonomische Nachteile überwiegend in den persönlichen Umständen der Betroffenen zu suchen sind. Befragte Kontinental-europäer identifizieren hingegen exogene Faktoren – sozialpolitische Fehlentwicklungen oder gesellschaftliche Unzulänglichkeiten – als ausschlaggebend für sozialen Misserfolg. Dabei darf auch nicht vergessen werden, dass in den wohlhabenden Ländern USA und Großbritannien im Vergleich zur kontinentalen Alt-EU nur bescheidene sozialstaatliche Standards etabliert sind.³⁰

Allerdings hat sich in der EU die Neigung verstärkt, die Entlohnungsgerechtigkeit bzw. die Verteilungseffekte von Arbeitsmarktinstitutionen kritisch zu bewerten. In Westeuropa hat das wirtschaftsliberale Denken nach dem Zusammenbruch der zentralstaatlichen Planwirtschaften des Ostblocks Auftrieb erhalten, Arbeitsmarktinstitutionen gelten daher eher als hinderlich für Motivierte und Leistungsträger. Anders als zu Zeiten der Stagflation in den 1970er Jahren hat sich die Überzeugung verbreitet, dass der Markt in seiner Funktionsweise nicht gestört werden darf. Gestützt wird diese Überzeugung von der Statistik: Der Anteil der Transferbezieher in der Union ist in der letzten Dekade größer geworden. Zugleich ist der Anteil der Leistungsträger noch stärker gestiegen, so dass die Gruppe der Erfolgreichen relativ zu den sozial Schwachen/Abhängigen selbstbewusster geworden ist (vgl. Tabelle 2, S. 18).

Dagegen dürfte das Thema des Mindestlohns, das die beschäftigungspolitische Diskussion in Europa oft beherrscht, für die Verteilungsgerechtigkeit von eher marginaler Bedeutung sein. Das gilt insofern, als der Mindestlohnsatz in der Gruppe der EU-Länder mit Mindestlohnregelung oder in den USA in keinem Zusammenhang mit der Arbeitslosenrate steht (Graphik 5 [S. 18]: R^2 sehr gering). Der Mindestlohn kann die Verteilungsgerechtigkeit durch eine größere Lohnkompression in den unteren Einkommensdezilen beeinflussen, dies muss aber nicht so sein. Unter-

[Fortsetzung S. 20]

Handbook of Innovation, Oxford: Oxford University Press, 2004, S. 568–598.

²⁷ Da zunächst die am wenigsten produktiven Arbeitnehmer entlassen werden, nimmt die Produktivität bei steigender Arbeitslosigkeit statistisch zu.

²⁸ Nach dem Okun-Gesetz ist das Verhältnis zwischen prozentualer Arbeitslosenrate und prozentualen Einkommenseinbußen etwa 2:1.

²⁹ Studien zufolge sorgt die größere Lohnkompression in der EU für eine höhere Arbeitslosigkeit. Vertreter anderer Erklärungsmuster halten diese Annahme für falsch; es gilt jedoch als unbestritten, dass Arbeitsmarktinstitutionen die Erwerbsquote beeinflussen (vgl. European Commission, Directorate General Employment and Social Affairs, *Employment in Europe 2005*, Brüssel 2005, Chapter 4).

³⁰ Für einen Überblick über diese Diskussion mit Literaturquellen vgl. Peter Taylor-Gooby, »Is the Future American? Or, Can Left Politics Preserve European Welfare States from Erosion through Growing »Racial« Diversity?«, in: *Journal of Social Policy*, 34 (2005), S. 661–672.

Tabelle 2

Verteilung der Bevölkerung nach der Arbeitsintensität*
(Haushalte ohne abhängige Kinder), 1995 und 2006
(in %)

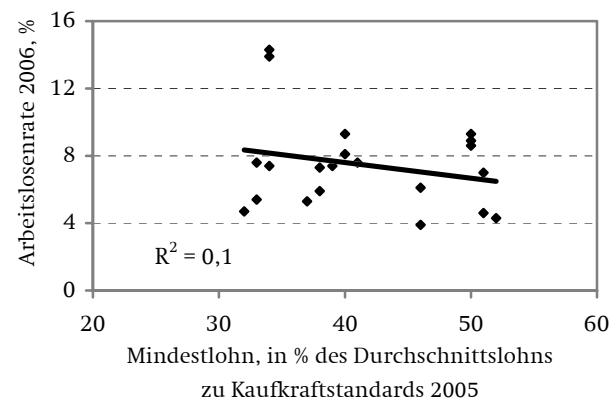
Land	Haushalte mit Arbeitsintensität 0		Haushalte mit Arbeitsintensität 1	
	1995	2006	1995	2006
Belgien	10	11	13	16
Dänemark	:	9	:	23
Deutschland	9	13	19	18
Irland	6	5	9	12
Griechenland	8	7	10	13
Spanien	7	6	6	15
Frankreich	8	9	13	16
Italien	7	10	10	15
Niederlande	:	10	:	18
Österreich	6	9	16	18
Portugal	4	6	10	13
Finnland	:	9	:	20
Schweden	:	5	:	23
Großbritannien	7	8	21	27
EU-15	8	9	14	18

* Arbeitsintensität: geleistete Wochenarbeitsstunden. Arbeitsintensität 0: nicht beschäftigt; Arbeitsintensität 1: Leistungsträger, Eurostat-Definition.

Quelle: Eurostat Online, *Schlüsselindikatoren zur EU-Politik* (vordefinierte Tabellen), Tabelle: *ILC_DI07 = Mean and Median Income by Work Intensity of the Household*, unter: Eurostat Data Navigation Tree, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=EU_MAIN_TREE&depth=1>, Unterverzeichnis: *Population and Social Conditions*, Unterverzeichnis: *Living Conditions and Welfare*, Unterverzeichnis: *Income Distribution and Monetary Poverty*, Unterverzeichnis: *Distribution of Income*.

Graphik 5

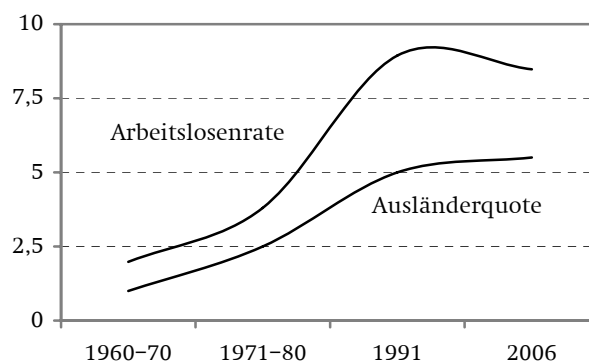
Mindestlohnquoten und Arbeitslosigkeit in 19 EU-Mitgliedstaaten sowie den USA, 2006



Quelle: Eurostat, *Statistik kurz gefasst*, Mindestlöhne 2007, <www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/sf_07_071.pdf>.

Graphik 6

Arbeitslosigkeit und Einwanderung in der EU-15*, 1960–2006 (in %)



* Nur Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und Großbritannien.

Ausländerquote: Ausländische Erwerbspersonen an allen Erwerbspersonen.

Quellen: EU Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Statistical Annex of European Economy*, Herbst 2007, Tabelle 107, sowie Directorate General Justice and Home Affairs, Documentation Centre, *Annual Report on Asylum and Migration 2003*, *Stock of Population by Citizenship (Distinction Nationals/Non Nationals) – Synthesis*, 2004, Tabelle 9.1.1.a, unter <http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/statistics/docs/2003/9.1.1_foreign_population_overview_2000_2004.pdf>.

Kasten 2**Exkurs: Kostet die Osterweiterung Arbeitsplätze in der EU-15? Die Langzeiterfahrung**

In der EU-15 werden insbesondere nach der Osterweiterung die Auswirkungen der Ost-West-Arbeitsmigration auf Beschäftigung und Einkommen in den alten Mitgliedsländern intensiv diskutiert.

Zweierlei kann bei grenzüberschreitender Arbeitsmobilität eintreten: Sind die Arbeitsmärkte rigide, können Migranten aus Niedriglohnländern einheimische Arbeitskräfte verdrängen. Bei flexiblen Arbeitsmärkten dagegen kann die Einkommensdifferenzierung zunehmen. Kurz- bis mittelfristig sinkt in beiden Fällen der Lebensstandard.

In der EU-15 entwickelte sich die Geburtenrate nach dem Nachkriegs-Babyboom rückläufig, das Bevölkerungswachstum war aber langfristig leicht positiv. Zugleich ist die Quote der ausländischen Arbeitnehmer in den Ländern der heutigen EU-15 kontinuierlich gestiegen: von 1 bis 2% an der Erwerbsbevölkerung in den frühen 1960er Jahren auf schätzungsweise 5,5% Anfang der 2000er Jahre, davon knapp 4% aus Nicht-EU-Ländern.^a Da der Einwandererzustrom der Überalterung entgegengewirkt hat, ist die Partizipationsrate (der Anteil der Erwerbstätigen und Arbeitslosen an der Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren) in den meisten Ländern stabil geblieben oder gestiegen.

Die parallele Zunahme von Partizipations- und Arbeitslosenrate kann rechnerisch auf die intensive Einwanderung nach Westeuropa zurückgeführt werden: Aufgrund von Arbeitsmigration hat sich die Zahl der Personen im arbeitsfähigen Alter erhöht; zugleich hat das aus der Einwanderung resultierende Überangebot an Billigarbeitskräften teurere einheimische Arbeitnehmer mit geringer Qualifikation verdrängt. Folglich kann die Öffnung des westeuropäischen Arbeitsmarktes wiederum als Ursache für Störungen auf dem Arbeitsmarkt und für den Anstieg der Arbeitslosenrate in den Altmitgliedsländern vermutet werden. Tatsächlich scheint die Quote der ausländischen Bevölkerung in der EU in diesem Punkt mit der Arbeitslosenrate zu korrelieren (vgl. Graphik 6).

Allerdings ist der kausale Zusammenhang dieser Korrelation schwer auszumachen. Insbesondere in der Frühperiode der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer in Westeuropa erfolgte deren Einsatz komplementär zum Einsatz Einheimischer, da sich offene Stellen in bestimmten Bereichen nicht ein-

mal besetzen ließen, wenn sie höher entlohnt wurden. Erst ab den späten 1970er Jahren dürfte sich das geändert haben, da der Zustrom billiger Arbeitskräfte aus dem Ausland in die EU-Volkswirtschaften in einigen Sektoren wie Bauwesen, Reinigung, KFZ-Reparaturen oder saisonale Agrardienste substituierend zu wirken begann. Indizien dafür sind der Anstieg der illegalen Arbeit sowie der wachsende Anteil der Schattenwirtschaft am BIP der EU-Mitgliedsländer.

Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Einwanderer eine in der Regel doppelt so hohe Arbeitslosenrate aufweisen wie die einheimische Bevölkerung: derzeit rund 15% in der EU-15. Folglich dürfte sich der von ihnen ausgehende Verdrängungseffekt in Grenzen halten. Nachweislich hat die Zufuhr von Arbeit zwei andere spürbare Auswirkungen gehabt:

1. vor allem in der Anfangsphase ist die Zahl der Erwerbspersonen (15–64 Jahre) in der heutigen EU-15 gestiegen, da die Einwanderer in der Regel im arbeitsfähigen Alter waren;
2. das erweiterte Angebot einfacher Arbeitskräfte hat den Ausbau des Dienstleistungssektors in Europa begünstigt und damit einer bereits früher möglichen Wachstumsverlangsamung entgegengewirkt.

Fasst man diese Befunde zusammen, ist folglich nicht gesichert, dass steigende Arbeitslosigkeit in offenen Volkswirtschaften vorwiegend auf Einwanderung zurückzuführen ist. Diese Vermutung konnte auch von der Forschung bislang nicht erhärtet werden.^b

a Eurostat schätzt die Quote auf 5,1% und die ausländische Gesamtbevölkerung auf 23,4 Millionen Menschen im Jahr 2004. Unter Berücksichtigung der schwer erfassbaren Gruppe der illegalen Saison- und sonstiger temporärer Arbeitskräfte dürfte die Quote effektiv größer sein. Quelle: EU Commission, Directorate General Justice and Home Affairs, *Migration and Asylum in Numbers*, unter: *National and Foreign Population in EU25 Member States*, 2003, und *Population by Citizenship, 2001–2004*, unter: *Stock of Population by Citizenship (Distinction Nationals/Non Nationals) – Synthesis*.

b US-Studien zu den Auswirkungen der Einwanderung auf die Lohnhöhe einheimischer Beschäftigter mit ähnlicher Qualifikation kommen zu widersprüchlichen Ergebnissen. Vgl. George J. Borjas, »The Labor Demand Curve Is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market«, in: *Quarterly Journal of Economics*, 118 (2003) 4, S. 1335–1374; David E. Card, »Is the New Immigration Really so Bad?«, in: *Economic Journal*, 115 (2005), S. 300–323.

suchungen verwiesen auf eine schwache Verbindung zwischen Arbeitslosigkeit und Lohndispersion.³¹ Nimmt man die schwache Verbindung zwischen Mindestlohn und Arbeitslosigkeit hinzu, folgt daraus ein loser oder gänzlich fehlender Zusammenhang zwischen Mindestlohn und Einkommensverteilung. Gleiches gilt auch für die Arbeitsmarkttöffnung (»vierte Freiheit«; vgl. Exkurs, S. 19).

Resümee: Arbeitsmarktpolitiken und die Maßnahmen von Staat und Arbeitsmarktinstitutionen haben teilweise widersprüchliche Auswirkungen auf die Verteilungsgerechtigkeit. Aus Sicht der EU-Kommission sind zentralisierte Gewerkschaftsstrukturen und ein hoher Organisationsgrad hinderlich für die schnelle Lohnanpassung, die im Falle von Beschäftigungsschocks (Arbeitslosigkeit) gefordert ist.³² Zwar begünstigen beide Faktoren zunächst einmal eine größere Einkommensgleichheit, jedoch zulasten des Lebensstandards, weil Arbeitslosigkeit überproportionale Wirtschaftsverluste hervorruft (Okun-Gesetz). Als hinderlich für die Lohnanpassung bei Produktivitätsschocks gelten ferner Institutionen wie Kündigungsschutz für Zeitarbeitskräfte und die Höhe des Arbeitslosengeldes. Andere Studien weisen in die entgegengesetzte Richtung: Eine größere Verhandlungsmacht der Arbeitnehmervertreter könnte die Lohnquote nach oben drücken.³³ Die Begründung ist, dass die Marktmacht der Unternehmen in letzter Zeit schneller angewachsen sei als die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften. So konnten über den Mechanismus monopolistischer Preisbildung höhere Preise durchgesetzt werden, die sinkende Realeinkommen der Lohnbezieher zur Folge haben. Im Ergebnis ist auch die Lohnquote gefallen.

Manche Untersuchungen vertreten unerwartete Hypothesen, beispielsweise dass mehr Flexibilität die Lohnungleichheit erhöhen würde.³⁴ Übertragen auf

die EU relativiert sich diese Annahme jedoch. Nach Einschätzung der EU-Kommission ist die Flexibilität der Arbeitsmärkte in der EU nämlich nicht geringer als in den USA, obwohl einzelne Elastizitäten – der Beschäftigung in Bezug auf das Reallohniveau – in der EU geringere Werte aufweisen als in den USA.³⁵ Das steht im Einklang mit dem Trend zur Lohnquotenverringerung auf beiden Seiten des Atlantiks. Auch die Feststellung, dass der Trend zur Verschiebung der Kapital/Arbeit-Primärverteilung zugunsten der Kapitalbesitzer technologisch bedingt ist, hat relativ begrenzte wachstumspolitische Implikationen. Es kann, mit anderen Worten, nicht erwartet werden, dass durch mehr Wachstum auch mehr Verteilungsgerechtigkeit zu erzielen ist. Die Lohnquote lässt sich lediglich vorübergehend steigern, wenn zum Beispiel die Investitionsquote eines Landes ansteigt. Dann sorgt die zusätzliche Kapitalzufuhr unter sonst gleichen Bedingungen für eine temporäre Verbesserung der Einkommen von Arbeitnehmern relativ zu jenen von Kapitaleigentümern. Allerdings kann die Investitionsquote nicht beliebig vergrößert werden, da sie ihr Spiegelbild in der Konsumquote hat. In Marktwirtschaften lässt sie sich nur bedingt zugunsten der Investitionen künstlich kürzen mit der Folge, dass der Kapitalstockausbau bald wieder zum Stillstand kommt und ein neuer sogenannter »steady state« erreicht ist.³⁶

Eine kritische Sichtung der vielfältigen Antworten auf die Frage, inwieweit Staat und Wirtschaftspolitik die Primärverteilung steuern können, sowie Ergebnisse ökonometrischer Gewichtung der Einflussfaktoren³⁷ legen die Schlussfolgerung nahe, dass die Wirkung der Arbeitsmarktinstitutionen die aktuellen Trends bei den Verteilungsmustern weniger gut zu erklären vermag als die Effekte von Technologie und Globalisierung.

³¹ European Commission, Directorate General Employment and Social Affairs, *Employment in Europe 2005* [wie Fn. 29], Graphik 130.

³² EU Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *European Economy, Special Report No. 1/2005*, Brüssel 2005, S. 9, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7844_en.pdf>.

³³ Olivier Blanchard, *Explaining European Unemployment*, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research (NBER), 5.4.2004 (NBER Working Paper Nr. 10310).

³⁴ European Commission, Directorate General Employment and Social Affairs, *Employment in Europe 2005* [wie Fn. 29], S. 192. Für eine genaue Analyse vgl. Luca Nunziata, »Institutions and Wage Determination: A Multi-country Approach«,

in: *Oxford Bulletin of Economics & Statistics*, 67 (August 2005) 4, S. 435–466.

³⁵ Vgl. EU Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *European Economy, Special Report No. 1/2005* [wie Fn. 32], S. 94.

³⁶ Weitere Effekte können hinzukommen. Eine höhere Lohnquote verteuert die Lohnstückkosten und verschlechtert die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Volkswirtschaft. Partielle Effekte wie Outsourcing von niedrigqualifizierter Arbeit und damit Jobverluste am unteren Ende des Arbeitsmarktes sind denkbar.

³⁷ Jaumotte/Tytell, *How Has the Globalization of Labor Affected the Labor Share in Advanced Countries?* [wie Fn. 9], S. 46–48.

Einkommensgerechtigkeit durch Umverteilung

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die Verteilungsgerechtigkeit der kombinierten Wirkung von technologischem Fortschritt, Globalisierung und Arbeitsmarktinstitutionen unterliegt und sich seit einiger Zeit in einer sinkenden Lohnquote manifestiert. Parallel verfestigt sich die Wahrnehmung, dass der Trend zu einer Umschichtung der Einkommen zugunsten der Superreichen anhält. Allerdings ist die einschlägige Diskussion über diese Thematik mit Emotionen überfrachtet, insbesondere was die Bewertung der Möglichkeiten der Politik betrifft, Verteilungsgerechtigkeit herzustellen. Dabei ist das statistische Material vielfach unzureichend, zumal die Faktenlage von Land zu Land variiert. Unter den großen westeuropäischen EU-Mitgliedern ist der Anteil der Superreichen in Frankreich zwischen 1980 und 2000 konstant geblieben, in Großbritannien jedoch stieg er um die Hälfte, allerdings von einem niedrigen Ausgangsstand aus.³⁸

Weil die Verschiebung des Brutto-Einkommensverhältnisses keine umfassenden Aussagen über die Verteilungsgerechtigkeit zulässt, gilt es die Entwicklung der verfügbaren Realeinkommen der Bevölkerung zu analysieren, nicht nur jene der Lohnsätze oder der Gewinnquoten des Volkseinkommens. Das ist wichtig auch vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die zunehmende Einkommensdifferenzierung innerhalb der Gruppe der Lohnbezieher ins öffentliche Bewusstsein gerückt ist. In dieser Perspektive ergibt sich zudem eine viel stärkere Rolle der Wirtschaftspolitik für die Sicherung von Einkommensgerechtigkeit als bei der Primärverteilung. Von zentraler Bedeutung ist, dass die Politik dem Prozess der Einkommensdifferenzierung, im Unterschied zu jenem der Kapital-Lohn-Differenzierung, mit mehr Chancen auf Erfolg entgegenwirken kann. Insofern ist der Staat in demokratischen Systemen bei den – wodurch auch immer verursachten – aktuellen Umverteilungstrends

zum Handeln aufgerufen, wenn der Zusammenhalt der Gesellschaft nicht gefährdet werden soll. Dieser Zusammenhang erklärt zum Teil auch die in den vergangenen einhundert Jahren kontinuierlich gestiegene Staatsquote in allen weseuropäischen Ländern. Folglich ist es in erster Linie Sache der Verteilungspolitik des Staates, mittels Besteuerung und Transfers einen gewünschten Einkommensausgleich herbeizuführen.

Seit langem sind in den EU-Ländern die Umverteilungsaktivitäten des Staates deutlich stärker ausgeweitet worden, als es der eher verhaltene Trend der Primärverteilung gerechtfertigt hätte. Dabei sind diese Aktivitäten zunehmend darauf angelegt, die Öffnung der Einkommensschere unter den abhängig Beschäftigten aufzuhalten und die Divergenzen möglichst zu verringern. In den meisten EU-15-Ländern ist die Korrelation zwischen Ausgaben des Staates für Sozialmaßnahmen und dem Rückgang des Indikators für Ungleichheit gut belegt, auch anhand verschiedener Messgrößen.³⁹ In der EU-15 als Ganzer hat seit den 1980er Jahren eine Schließung der Einkommensschere nach Steuern stattgefunden. Öffentliche Transfers schaffen demnach einen Ausgleich für allzu geringe Löhne.

Die Eurostatangaben zur Verteilung der Nettoeinkommen nach Ländern und Dezilen, die auf den Zeitraum 1995–2001 beschränkt sind, bieten ein differenziertes Bild. In der EU-15 ist die Lorenzkurve, die die verfügbaren Einkommen nach 10%-Gruppen wiedergibt, im unteren und mittleren Bereich unverändert geblieben. Im mittleren und höheren Bereich, der die relative Einkommenssituation des Mittelstandes abbildet, hat sie sich in den späten 1990er Jahren etwas nach links verschoben – ein Indiz für eine leichte relative Verschlechterung der oberen Einkommensgruppen (vgl. Graphik 7, S. 22), die in fast allen Mitgliedsländern zu beobachten war; nur in Belgien und Portugal hat sich die Einkommenssituation des oberen Dezils im selben Zeitraum leicht verbessert.⁴⁰

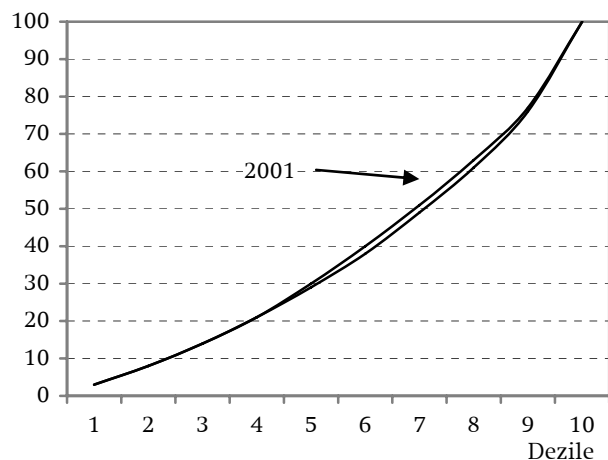
³⁹ Förster/d'Ercole, *Income Distribution and Poverty*, ebd., S. 28. Je nach Eigenschaft reagieren die Indikatoren unterschiedlich auf Verteilungsänderungen – der Gini-Koeffizient ist im mittleren Dezilbereich sensibler, während die Dezilquotienten (D90/D10...) Änderungen an den Rändern besser erfassen.

⁴⁰ Quelle: Eurostat Online, Vordefinierte Tabellen: *Schlüsselindikatoren zur EU-Politik*, Tabelle: *Einkommensverteilung nach Quantilen*, in: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/popul/livcon/ilc/ilc_ip/ilc_di&language=de&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE&scrollto=369>.

³⁸ Der Anteil des Top-1-Prozents am Einkommen des obersten Dezils ist in Frankreich langfristig – seit den 1970er Jahren – etwa konstant geblieben. In Großbritannien haben sich die Superreichen dagegen um ein Drittel verbessert. Daten für die anderen Altmitglieder liegen nicht vor. Eurostat publiziert neuerdings zeitlich eingeschränkte Reihen nach Einkommensdezilen. Quelle: Michael Förster/Marco Mira d'Ercole, *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s*, Paris: OECD, 2005 (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 22), S. 16.

Graphik 7

Lorenzkurve* der EU-15, 1995 und 2001
(Einkommensanteile in %)

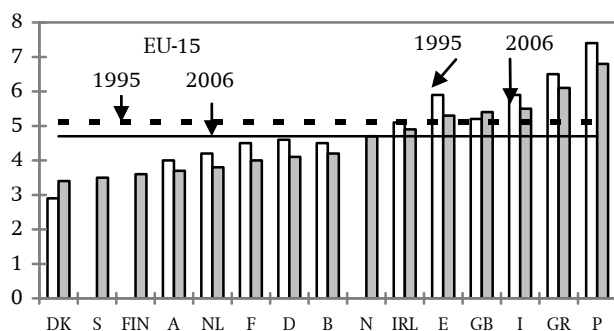


* Auf Basis Äquivalenzeinkommen.

Quelle: Eurostat Online, *Schlüsselindikatoren zur EU-Politik* (vordefinierte Tabellen), Unterverzeichnis: *Bevölkerung und soziale Bedingungen*, Unterverzeichnis: *Lebensbedingungen und Sozialleistungen*, Unterverzeichnis: *Einkommen und Lebensbedingungen*, Unterverzeichnis: *Einkommensverteilung und monetäre Armut*, Unterverzeichnis: *Einkommensverteilung*, Tab.: *Einkommensverteilung nach Quintilen*.

Graphik 8

Verhältnis des Nettoeinkommens zwischen dem obersten und untersten Fünftel, 1995 und 2006 (in Kaufkraftstandards)



Der Vergleichbarkeit halber wurde das wohlhabende Nicht-EU-Land Norwegen herangezogen.

Quelle: Eurostat Online, *Schlüsselindikatoren zur EU-Politik* (vordefinierte Tabellen), Unterverzeichnis: *Bevölkerung und soziale Bedingungen*, Unterverzeichnis: *Lebensbedingungen und Sozialleistungen*, Unterverzeichnis: *Einkommen und Lebensbedingungen*, Unterverzeichnis: *Hauptindikatoren*, Unterverzeichnis: *Übergeordnete Indikatoren*, Tabelle: *Einkommensverteilung S80/S20 Einkommensquintil-verhältnis*.

Daten nach Dezilen ab 2001 liefert Eurostat nicht, wohl aber nach Quintilen (20%-Gruppen, verfügbare Äquivalenzeinkommen⁴¹). Ab Mitte der 1990er Jahre bis 2006 hat sich in der EU-15 das S80/S20-Quintilverhältnis, das die Ungleichheit der Einkommensverteilung zwischen der obersten und untersten 20%-Gruppe der Einkommensbezieher angibt, zugunsten der kleineren Einkommen verschoben. Das geht auf eine Verbesserung der nationalen S80/S20-Verhältnisse in allen westeuropäischen EU-Ländern zurück, einzige Ausnahmen sind Dänemark und Großbritannien. In Dänemark hat die Einkommensverteilung 2006 dennoch den besten Wert, während in Großbritannien weniger Ungerechtigkeit herrscht als in den Südmittelstaaten der EU-15 (Graphik 8).

Im Zuge der Gerechtigkeitsdebatte ist auch die sogenannte neue Armut zum Thema insbesondere in den sozialstaatlich organisierten EU-Mitgliedsländern geworden. Leitend ist dabei die Sorge vor einer Verarmung breiter Bevölkerungsschichten. Die neue Armut ist mit dem »working poor«-Problem verknüpft, auf das sich die öffentliche Debatte in der EU und den Industrieländern neuerdings konzentriert. Ihr liegt die Sorge zugrunde, dass heute mehr Haushalte durch Armut gefährdet sind als in den letzten beiden Dekaden. Studien belegen, dass sich die Lohn-/Gehaltsschere auf Bruttobasis zwischen den frühen 1980er und frühen 2000er Jahren gerade in den kontinentalen EU-Mitgliedstaaten relativ weit geöffnet hat.⁴² Besorgniserregend ist, dass selbst bei verbesserter Arbeitsmarktsituation, mithin bei fallender Arbeitslosenrate, die Löhne bestimmter Arbeitnehmergruppen niedrig bleiben. Dadurch öffnet sich

⁴¹ Das Konzept des Äquivalenzeinkommens trägt den *Economies of Scale*-Effekten bei den Aufwendungen der Haushalte Rechnung. Danach wird pro Haushalt dem ersten Erwachsenen der Gewichtungsfaktor 1,0 zugewiesen, jedem weiteren Haushaltsmitglied ab 14 Jahren der Gewichtungsfaktor 0,5 und Kindern unter 14 Jahren der Faktor 0,3. Das Äquivalenzeinkommen pro Person liegt höher als der einfache Durchschnitt, da bestimmte Aufwendungen (Wohnen) unterproportional zur Haushaltsgröße zunehmen. Quelle: Ian Dennis/Anna-Catherine Guio, *Monetäre Armut in den neuen Mitgliedstaaten und den Bewerberländern*, Luxemburg: Eurostat, 2004 (Statistik kurz gefasst – Bevölkerung und soziale Bedingungen, 12/2004), S. 10, <www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/nk_04_12.pdf>.

⁴² Gemessen anhand von Gini-Koeffizienten. Der Anstieg betrug (in Prozentpunkten) 7,3 in Italien, 9,6 in Finnland, 11,2 in Deutschland und 11,3 in Norwegen, aber nur 2,3 in Großbritannien und 3,5 in Frankreich. Vgl. Cholezas/Tsakoglou, *Earnings Inequality in Europe* [wie Fn. 21], Tabelle A6.

die Armutsfalle der EU-15 häufiger als früher, allerdings ist die Armutswahrscheinlichkeit ungleich verteilt. Diese Wahrscheinlichkeit ist in Haushalten mit Vollzeitbeschäftigten geringer, unter den Haushalten mit einem oder zwei erwachsenen Vollzeitbeschäftigten mit geringen Arbeitseinkommen ist die Armutsquote folglich niedrig (in den USA sind dies 2,6% der entsprechenden Haushalte). Dagegen ist sie um das Vielfache höher als bei Haushalten mit Teilzeitbeschäftigung (13%) oder gar ohne Beschäftigung (20%).⁴³

Die Armutsgefährdung ergibt sich aus der Substitution »guter« Jobs durch einfache, weniger gut bezahlte, die wiederum eine Folge des technologischen Wandels und der Globalisierung ist. Diesem Trend kann jedoch durch Umverteilungsmaßnahmen erfolgreich begegnet werden, wie die Ergebnisse der »best performers« in der EU belegen. In der Union ist zwischen 1995 und 2006 die Armutsgefährdungsquote vor Transfers mit rund einem Viertel der Haushalte relativ hoch geblieben. Sie wurde aber mit Hilfe von Umverteilungsmaßnahmen um rund 60% verringert, obwohl die Leistungen der einzelnen Länder unterschiedlich ausfielen (vgl. Tabelle 3, S. 24). Unterdurchschnittliche Erfolge bei der Senkung der Armutsgefährdung weisen Spanien, Portugal und Italien (allerdings mit einer Tendenz zur Besserung) auf, während Belgien, Finnland und Großbritannien am oberen Ende der Skala rangieren. Die Tabelle gibt ferner Auskunft darüber, dass Länder wie Frankreich, die Niederlande, Spanien und Irland in den 1990er Jahren erfolgreicher waren als Mitte der 2000er Jahre – ein Hinweis darauf, dass sie ihre Anstrengungen neu organisieren und effizienter einsetzen müssen (Tabelle 3 [S. 24], letzte Spalte).

Auch Untersuchungen zur Einkommensdifferenzierung nach Steuern und Transfers in der OECD belegen, dass diese Mittel im Durchschnitt die Hälfte der armutsgefährdeten Bevölkerung über die kritische Schwelle heben, mit den USA am einen Ende (rund 25%) und Dänemark am anderen (zwei Drittel). Dabei tragen Sozialleistungen nur dann wirksam zur Herbeiführung einer größeren Einkommensgleichheit bei, wenn sie mit anderen Maßnahmen kombiniert werden. Beispielsweise verweist die Statistik auf eine im Durchschnitt der EU dreimal höhere Armutsgefährdung bei Haushalten, deren Haupteinkommensquelle aus Transfers bestehen, als bei Haushalten mit

Arbeitseinkommen. Von Land zu Land können die Unterschiede sogar noch deutlicher ausfallen (Tabelle 4, S. 24). Ferner können Bedarf und Effizienz der Sozialhilfe je nach Einkommensbezieher- bzw. Haushaltsgruppe unterschiedlich sein. So sind die Probleme von Alleinerziehenden, Frauen, Kinderreichen und Migranten anders gelagert als die Probleme von Familien mit Vollzeit arbeitenden Geringverdienern. Jüngere Arbeitnehmer haben insofern die besseren Optionen, als ihnen grundsätzlich die Möglichkeit offensteht, umzuschulen, sich höher zu qualifizieren und zu spezialisieren. Dadurch steigt ihre Produktivität und damit Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt. Ältere müssen auf dem zweiten Arbeitsmarkt durch Nutzung intensiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, wie sie in einigen skandinavischen EU-Ländern erfolgreich praktiziert werden, länger beschäftigt und aus öffentlichen Kassen subventioniert werden.

Länder wie Großbritannien, die Sozialtransfers effizient einsetzen, entkräften die generelle Kritik, wonach Sozialreformen einzig den Reichtum der Reichen vermehrt und die Armut der Armen vergrößert hätten. Der Druck des technologischen Wandels und der Globalisierung hat überall Anstoß zu einschneidenden Wirtschaftsreformen gegeben, die zum Zweck hatten, die Wachstumsschwäche in Westeuropa zu überwinden und den Verteilungsspielraum auszuweiten. Auch die Senkung der Arbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten soll nicht auf ein simples Ergebnis von Maßnahmen verkürzt werden, die Menschen in Arbeit bringen, ohne dass sie von ihrem Lohn leben könnten (*working poor*). Denn auch durch die Minderung der Arbeitslosenrate wird Verteilungsspielraum für mehr Einkommensgleichheit gewonnen. In der oft emotional geführten Armutsdiskussion wird gelegentlich die Armutsquote mit der Armutsgefährdungsquote verwechselt. Während erstere Elemente der Selbstverschuldung – zum Beispiel durch Überkonsum – einschließt, gibt letztere an, inwieweit Individuen aufgrund ökonomischer und sozialpolitischer Trends eine Änderung ihrer relativen Einkommensposition erreichen können.

⁴³ Alle Daten für die USA. Quelle: Förster/d'Ercole, *Income Distribution and Poverty* [wie Fn. 38], Fn. 31.

Tabelle 3**Armutsgefährdungsquote* vor und nach Sozialleistungen (ohne Renten), 1995 und 2006 (in % der Haushalte)**

<i>Land</i>	<i>Vor Sozialleistungen</i>		<i>Nach Sozialleistungen</i>		<i>Verbesserung, %</i>		<i>Index 2006/1995</i>
	1995	2006	1995	2006	1995	2006	
EU-15	26	26	11	10	58	62	1,07
Belgien	27	27	6	4	78	85	1,10
Deutschland	22	26	8	k.A.	64	k.A.	k.A.
Irland	34	33	6	10	82	70	0,85
Spanien	27	24	13	13	52	46	0,88
Frankreich	26	25	9	10	65	60	0,92
Italien	23	24	17	16	26	33	1,28
Niederlande	24	21	6	8	75	62	0,83
Österreich	24	25	8	6	67	76	1,14
Portugal	27	25	16	14	41	44	1,08
Finnland	k.A.	29	k.A.	5	k.A.	83	k.A.
Großbritannien	32	30	9	8	72	73	1,02

* Grenze: 60% des medianen Äquivalenzeinkommens.

Quelle: Schlüsselindikatoren zur EU-Politik (vordefinierte Tabellen), Unterverzeichnis: Bevölkerung und soziale Bedingungen, Unterverzeichnis: Lebensbedingungen und Sozialleistungen, Unterverzeichnis: Einkommen und Lebensbedingungen, Unterverzeichnis: Hauptindikatoren, Unterverzeichnis: Übergeordnete Indikatoren, Tabelle: Armutsgefährdungsquote vor Sozialleistungen.

Tabelle 4**Armutsgefährdungsquoten* von Haushalten mit Arbeitseinkommen nach Sozialleistungen bzw. von Haushalten, die lediglich Transfereinkommen beziehen, 1995 und 2001**

	<i>Sozialleistungen, % der Haushalte</i>		<i>Arbeitseinkommen, % der Haushalte</i>		<i>Gefährdungsverhältnis Trans- fer-/Arbeitseinkommen, %</i>	
	1995	2001	1995	2001	1995	2001
EU-15	33	29	11	10	300	290
Belgien	36	34	6	4	600	850
Deutschland	29	k. A.	8	k.A.	363	k. A.
Irland	44	60	6	10	733	600
Griechenland	36	35	16	15	225	233
Spanien	32	36	13	13	246	277
Frankreich	29	28	9	10	322	280
Italien	27	25	17	16	159	156
Luxemburg	21	18	9	11	233	164
Niederlande	24	19	6	8	400	238
Österreich	26	29	8	6	325	483
Portugal	49	43	16	14	306	307
Finnland	k.A.	30	k.A.	5	k.A.	600
Großbritannien	46	36	9	8	511	450

* Grenze: 60% des medianen Äquivalenzeinkommens.

Quelle: Eurostat, Verzeichnisbaum: Bevölkerung und soziale Bedingungen, Unterverzeichnis: Lebensbedingungen und Sozialleistungen, Unterverzeichnis: Einkommen und Lebensbedingungen; Unterverzeichnis: Einkommensverteilung und monetäre Armut, Unterverzeichnis: Monetäre Armut, Tabelle: Quote der von Armut bedrohten Personen auf Basis der Haupteinkommensquelle.

Wege zu mehr Verteilungsgerechtigkeit

Zunächst einmal gilt, dass der Begriff der Verteilungsgerechtigkeit kein ökonomischer, sondern ein sozio-kultureller bzw. moralisch-ethischer Begriff ist. Sein Inhalt steht insofern im Widerspruch mit der Tatsache, dass in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften (Primär-)Einkommen aus am Markt honorierten Leistungen entstehen. Die marktfähige Leistung von Erwerbstätigen wird folglich nach Knappheitskriterien bewertet, nicht jedoch nach der subjektiven Wahrnehmung der aufgewendeten Anstrengung und Mühe. Auch erfolgt diese Bewertung nicht ausgehend von den Bedürfnissen des Arbeitnehmers, des Unternehmers oder des Topmanagers. Die Knappheit von Gütern sowie von Produktionsfaktoren wie Arbeit und Kapital stehen im direkten Verhältnis zu ihrer Bewertung. Folglich ist die Entlohnung von Arbeit ökonomisch begründet und hat wenig zu tun mit einer nach humanitären Kriterien definierten gerechten Entlohnung. Aus diesem Umstand erklärt sich beispielsweise die in der Öffentlichkeit periodisch aufflammende Kritik an »zu hohen« Managergehältern oder »zu niedrigen« Arbeitslöhnen, wobei es immer wieder zu einer Verwechslung der Quellen der Einkommensgerechtigkeit kommt. Zudem sind Löhne und Einkommen nur selten identisch. Unternehmen entlohnen ihre Mitarbeiter nach der aktuellen (Grenz-)Produktivität und können nur in seltenen Fällen »gerechte Löhne« zahlen, wie sie in der Gesellschaft oft gefordert werden; Unternehmen werden aus anderen als sozialen Motiven gegründet, und selbst Spezialfälle wie die Zahlung von Effizienzlöhnen sind eben jene Ausnahme, die nur die Regel bestätigt.⁴⁴ Eine Aufstockung der Einkommen der Haushalte über die Arbeitseinkommen hinaus lässt sich nur auf dem Wege redistributiver Maßnahmen erreichen.

⁴⁴ Effizienzlöhne sind überdurchschnittliche Entgelte, die bestimmte, gut laufende Unternehmen zahlen, um einen Stamm qualifizierter Arbeitnehmer zu halten. So werden Abwerbung durch die Konkurrenz erschwert und kostenverursachende Fluktuation vermieden. Das bekannteste Beispiel ist das Autounternehmen Ford, das in den 1920er Jahren seinen Fließbandarbeitern in Detroit den damals hohen Tagelohn von 5 US-Dollar zahlte.

Solcherart von der Politik besorgte Umverteilung allein ist aber nicht genug: Es muss auch auf die Primärverteilung Einfluss genommen werden. Dazu gehört etwa, die Vermögensbildung der Haushalte zu fördern, beispielsweise durch Eigentumserwerb, Unternehmensbeteiligungen oder verschiedene Formen des Sparens. Die Lohnquote in der EU-15 dürfte auch deshalb gefallen sein, weil die Gruppe der Kapitalbesitzer, die Einkommen aus ihrem Vermögen beziehen, in den letzten Jahrzehnten größer geworden ist. Derzeit können solche Einnahmen aus Kapitalvermögen bis zu einem Drittel des verfügbaren Einkommens erreichen; sie werden jedoch als Gewinne geführt.⁴⁵ Im Wesentlichen gehen diese Zuwächse darauf zurück, dass die Arbeitnehmer Wohneigentum, aber auch Wertpapiere und anderes erwerben und somit in die Lage versetzt werden, ihr Einkommen aus Erwerbstätigkeit durch verschiedene Einkommensformen aus Kapitalbesitz zu ergänzen.

Die Rolle der Einkommen aus Vermögen für den privaten Konsum und mittelbar für das gesamtwirtschaftliche Wachstum war in den letzten Jahren in einigen EU-Ländern wie Irland, aber auch in den USA besonders ausgeprägt. Diese Länder melden eine weniger empfindliche Reaktion ihres BIP-Wachstums auf Lohnsatzentwicklungen als die meisten anderen OECD- bzw. EU-Länder. Für sie kommt ein stärkerer Ausgleich für die fallende Lohnquote in Form eines spürbaren Vermögenseffekts in Betracht. Steigende Vermögenswerte haben den Konsum der Haushalte gefördert. Zugleich haben sie die Vergabe von Krediten an den Privatsektor begünstigt und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gestützt.⁴⁶

Auch in anderen westeuropäischen Ländern – Spanien, Finnland, Großbritannien, Griechenland – hat der Vermögenseffekt stark anziehender Immobilienpreise Konsum und Wachstum aufrechterhalten. In

⁴⁵ Zur Erfassungsproblematik vgl. Michael Grömling, »Die Lohnquote – ein statistisches Artefakt und seine Interpretationsgrenzen«, in: *IW Trends*, 33 (2006) 1, S. 35–48, Vorabdruck unter: <www.iwkoeln.de/Portals/0/pdf/trends01_06_3.pdf>.

⁴⁶ Der Vermögenseffekt kann auch eine gegenteilige Wirkung haben, wenn der Wertzuwachs der Immobilien zum Stillstand kommt. Die gegenwärtige Krise um die minderwertigen Hypothekenkredite in den USA verdeutlicht dies.

anderen Ländern wiederum, insbesondere in Deutschland und teilweise in Schweden, hat sich das langfristige Wachstum spürbarer verlangsamt.

Die kommende Dekade wird durch eine weitere Beschleunigung und Intensivierung der Globalisierung gekennzeichnet sein. Insofern erscheint es wenig sinnvoll, mit staatlichen Aktionen die Welle der Öffnung und Restrukturierung der internationalen Arbeitsteilung aufhalten zu wollen. Mit dem grenzüberschreitenden Überangebot an einfachen Arbeitskräften kann in den Industrie- und speziell in den EU-15-Ländern auf drei Wegen umgegangen werden:

1. Die westeuropäischen Arbeitnehmer könnten sich auf Einkommenskürzungen einlassen, um gegen ihre osteuropäischen und asiatischen Konkurrenten zu bestehen.
2. Alternativ gilt es in Bildung und Qualifizierung zu investieren, um am technologischen Fortschritt teilzuhaben, wie die Lissabon-Strategie der EU dies anvisiert. Durch Forschung und Innovation entstehen neue Produkte und Wirtschaftszweige, die die verdrängten Arbeitskräfte absorbieren und nicht – solange sie sich an der Spitze des technologischen Fortschritts befinden – von Anbietern aus dem Ausland angefochten werden. Neue Technologien begünstigen zunächst nur eine Minderheit. Das ändert sich, nachdem sich die Technologien verbreitet haben. Denn dadurch nimmt die Zahl der Gewinner zu und die Einkommen verteilen sich gleichmäßiger (inverse U-förmige Verteilung). Allerdings steht diese Möglichkeit nur langfristig offen.
3. Man entscheidet sich für eine Mischstrategie: Um den internationalen Kostendruck zu bewältigen, werden zum einen bestehende Arbeitsplätze verlagert oder in andere Regionen exportiert, zum anderen müssen die heimischen Arbeitnehmer in Sektoren ausweichen, die weniger stark unter internationalem Wettbewerbsdruck stehen und beispielsweise nichthandelbare Dienstleistungen erbringen. In Bezug auf die Einkommensentwicklung bewirkt dies eine größere Differenzierung der Primäreinkommen. Insbesondere die für Arbeitsimmigranten offene US-Wirtschaft hat diesen Weg eingeschlagen – hier und in anderen angelsächsischen Ländern mit liberalen Arbeitsmärkten klafft die Einkommensschere seit Jahrzehnten weiter auseinander als in Westeuropa. Zugleich ist der Anteil des Dienstleistungssektors größer als in den meisten EU-15-Ökonomien. Im Ergebnis liegt die Arbeitslosenrate der angelsächsischen Länder niedriger. Die Kehrseite der Medaille ist, dass diese

Länder seit langem mit dem »working poor«-Problem konfrontiert sind, das sie mit nur verhaltenem Erfolg bekämpfen.

Einkommensgerechtigkeit ist wie aufgezeigt eine Funktion verschiedener Variablen, insbesondere der Beschäftigung. Ihrerseits wird sie von Faktoren bestimmt, die von der Technologie, der Globalisierung oder von Institutionen herrühren:

- ▶ Änderungen beim Trend des Produktivitätswachstums,
- ▶ Verschiebungen der realen Wechselkurse,
- ▶ Verschiebungen bei den Handelsbedingungen (*terms of trade*),
- ▶ Belastung der Arbeit mit Steuern und Abgaben,
- ▶ Einschränkung der Arbeitsmobilität,
- ▶ Gesetzliche Arbeitsplatzgarantien,
- ▶ Gewerkschaftsdichte und zentralisierte Lohnfindung,
- ▶ Aktive Arbeitsmarktpolitik u.a.

Vollbeschäftigung kann bei flexiblen Arbeitsmärkten bzw. in einem »Flexicurity«-System leichter erzielt werden. Das traditionelle kontinentaleuropäische Beschäftigungsmodell der überwiegend unbefristeten Beschäftigung verliert an Boden. Dagegen breiten sich Zeitarbeitsmodelle in der Tendenz aus. Ursache ist, dass Zeitarbeit positiv mit der Erwerbsquote korreliert, die Unternehmen können mit Zeitarbeitskräften schnell und damit kostensparend Arbeitsnachfrage und -angebot in Übereinstimmung bringen. Dabei bedeutet kostensparend nicht, dass Arbeit per se schlecht bezahlt werden muss: Denn die Arbeits-einkommen richten sich nach der Marktlage – auf einem boomenden Arbeitsmarkt mit hoher Nachfrage werden die Löhne steigen und umgekehrt.⁴⁷

Die Wirkung des erweiterten Angebots an billigen Arbeitskräften ist komplex. Zum einen beflügelt der zusätzliche Arbeitsinput die Wirtschaft, die Nachfrage nach kostengünstigen Arbeitskräften steigt und die Zahl der angebotenen Stellen nimmt zu. Zum anderen kann der Zustrom billiger Arbeit in einem Umfeld mit

⁴⁷ Das Problem der Vermittlungskosten, die der Arbeitnehmer ökonomisch trägt, bleibt jedoch bestehen. Zwar entlohnen die Unternehmen ihre Beschäftigten produktivitätsorientiert; die Leihfirmen ziehen aber vom Gesamtbruttoverdienst ihre Vermittlungskommission ab, der Arbeitnehmer erhält den verbleibenden Rest. Damit ist sein Bruttolohn geringer als der seiner Kollegen im regulären Beschäftigungsverhältnis. Leiharbeit wird folglich schlechter bezahlt. Forderungen nach Mindestlöhnen würden Entlassungen bewirken, da die Unternehmen nicht gegen den Markt verpflichtet werden können, dieser Gruppe gleiche Bruttolöhne wie der Stammbeschäftigung zu zahlen.

Kasten 3

Wie bringt der Arbeitsmarkt Angebot und Nachfrage in Einklang?

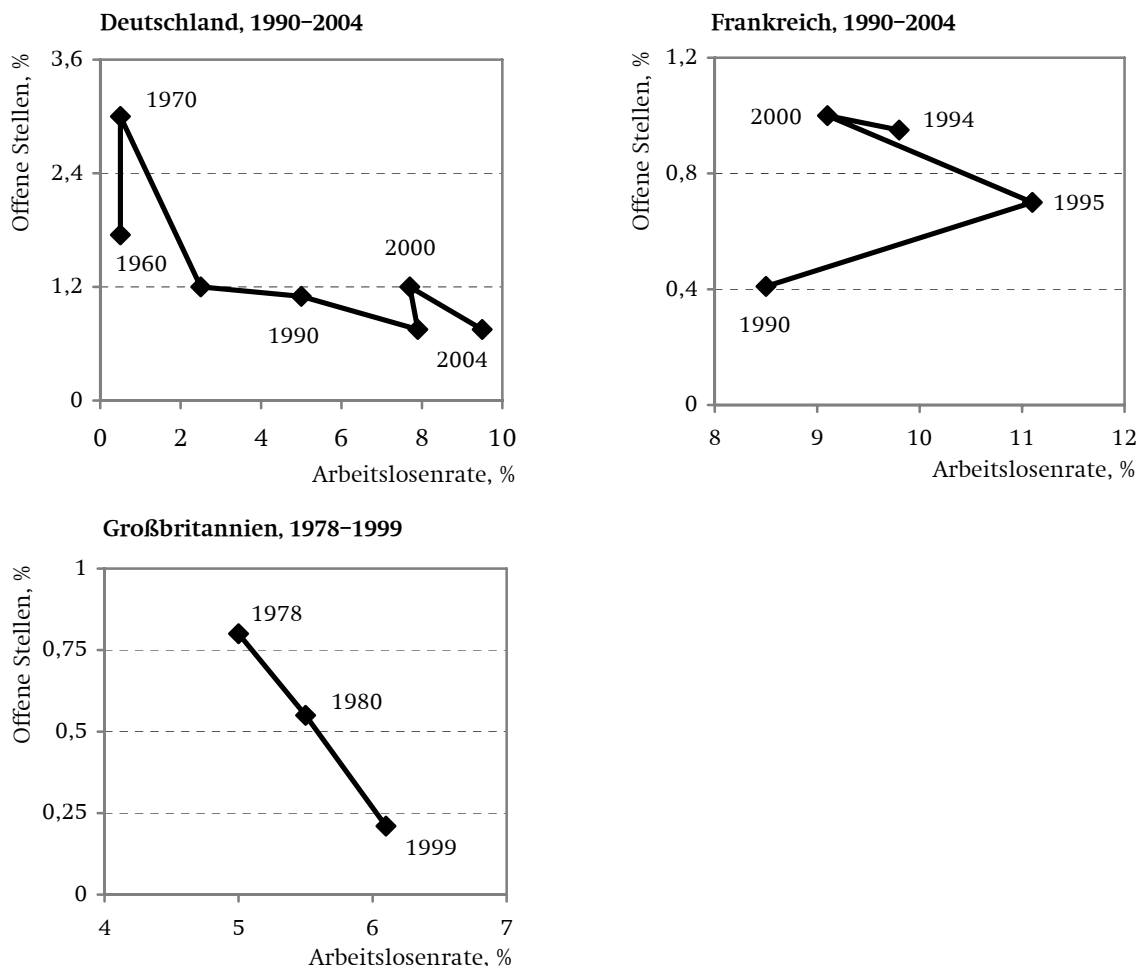
Beveridge-Kurven in den großen Mitgliedstaaten

In funktionierenden Arbeitsmärkten verhält sich die Arbeitslosenrate reziprok zur Rate der offenen Stellen. Die entsprechende graphische Kurve (Beveridge-Kurve) ist negativ geneigt; je nach Ausmaß der Fehlanpassung kann die Kurve eine anomale (positive) Neigung oder eine starke Rechtsverschiebung aufweisen (vgl. Graphik 9). Letzteres ist bei Deutschland der Fall, wo im Verhältnis zum Verlust vorhandener Stellen wenig neue Stellen angeboten werden. In Frankreich war insbesondere in der ersten Hälfte der 1990er die Zahl der offenen Stellen mit einer steigenden Arbeitslosenrate Jahre positiv korreliert

(Anomalie). Eine Erklärung dafür liefert die Hypothese, dass eine Substitution (teurer) heimischer durch (billige) ausländische Arbeitskräfte stattgefunden hat. Dadurch wurde das Wachstum gefördert, allerdings um den Preis steigender Arbeitslosigkeit. Anschließend hat sich die französische Kurvenneigung und -position zwar wider normalisiert, die Kurve verläuft aber ziemlich flach, während sie in Großbritannien mit seinem flexiblen Arbeitsmarkt zeigt, dass die offenen Stellen in Bezug auf die Arbeitslosigkeit sensibler reagieren.

Graphik 9

Verhältnis zwischen Arbeitslosenrate und Rate der offenen Stellen (Beveridge-Kurven)



Quelle: EU Commission, Directorate General Employment and Social Affairs, *Employment in Europe 2005*, S. 84–88.

regulierten Arbeitsmärkten einen Anstieg der Arbeitslosenrate bewirken. In der EU reagieren die Arbeitsmärkte auf das wachsende Angebot an Arbeit aus Staaten jenseits ihrer Grenzen aus institutionellen Gründen mit einer gewissen Verzögerung. Unter diesen Umständen kann erwartet werden, dass es zu einer ungünstigen, strukturell bedingten – also vom jeweiligen Konjunkturzyklus unabhängigen – Kombination aus vermehrter Arbeitsnachfrage und vermehrtem Arbeitsangebot kommt, die jedoch nicht ineinandergreifen. Dieser Zustand tritt in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, den drei wichtigsten EU-Volkswirtschaften, die mehr als die Hälfte des BIP der Union erbringen, je nach institutioneller Ausgestaltung des Arbeitsmarktes in unterschiedlicher Ausprägung auf (vgl. Kasten 3, S. 27). Im Durchschnitt der EU-15 hat die Zufuhr billiger Arbeit langfristig Beschäftigungsprobleme am unteren Ende der europäischen Arbeitsmärkte verursacht (vgl. Graphik 6, S. 18), während besser funktionierende Arbeitsmärkte eine Fehlanpassung von Angebot und Nachfrage absorbiert hätten. Unbegrenzt Billigarbeit zu importieren ist jedoch keine Option: Will die EU gemäß ihrer Lissabon-Strategie wissensbasiertes Wachstum erzielen, muss sie die ökonomisch sinnvollere Einwanderung von Hochqualifizierten unterstützen.

Darüber hinaus sind funktionierende Märkte eine Voraussetzung für mehr Beschäftigung und einen größeren Verteilungsspielraum, da sie die nationalen Wirtschaftszyklen glätten helfen und rezessionshemmend wirken. Für das Funktionieren der Märkte wiederum ist die Fortsetzung der EU-Integration von Bedeutung: Um die verschiedenen makroökonomischen Schocks in geeigneter Weise zu absorbieren, muss die Integration der europäischen Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte vertieft werden. Das wird auch den einzelnen Mitgliedern Vorteile bringen, selbst wenn sie fällige Integrationsschritte als Souveränitätseinschränkung empfinden. Technologischer Fortschritt und Globalisierung lassen sich nicht aufhalten und schon gar nicht rückgängig machen. Insofern gilt es anzuerkennen, dass

- ▶ es weiterhin Gewinner und Verlierer des Technologiewandels und der Globalisierung geben wird;
- ▶ die EU die Interessen gewichtiger Verhandlungspartner berücksichtigen muss, was eine Rückkehr zum europäischen Modell der Nachkriegsjahre vorerst ausschließt. Vor allem betrifft das externe Effekte wie niedrige Umweltstandards, lange Arbeitszeiten, Niedrigsteuerepolitik oder Industrie-

politik in anderen weltwirtschaftlichen Regionen. Sie werden sich durch Verhandlungen nur zum Teil eindämmen lassen. Handels- und technologiebedingte Einkommensumschichtungen dürften infolgedessen weiterhin auftreten. Eine anpassungsfähige EU wird dagegen kraft ihres Humankapitals und Technologiepotentials in der Lage sein, ihre komparativen Kostenvorteile zu nutzen und den Anschluss an die vorderste technologische Front zu halten.

Zur Rolle der EU bei den Bemühungen um Einkommensgerechtigkeit und sozialen Zusammenhalt

Der Gedanke eines gerechten und sozialen Europas ist eine Leitidee des europäischen Integrationsprojekts. Auch für die Zukunft gilt daher das Credo, dass »allein Europa eine Globalisierung möglich machen kann, die unserer Geschichte, unseren Werten, unseren Projekten gerecht wird; eine Globalisierung, die nicht auf Kosten der Ärmsten geht.«⁴⁸ Zweierlei verbirgt sich hinter dieser Überzeugung: Erstens die Auffassung, dass die EU eine Gemeinschaft von Staaten und nicht eine Föderalstruktur ist (und dies wohl auch nicht wird). Zweitens die Einsicht, dass sich die Herausforderungen des technologischen Wandels und der Globalisierung nur gemeinsam meistern lassen. Der Durchsetzung der gemeinschaftlichen verteilungs- und sozialpolitischen Vorstellungen dienten die Europäische Sozialcharta von 1960 und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989. Allerdings hatte die Gemeinschaftscharta keinen verbindlichen, sondern lediglich Empfehlungscharakter. Der Vertrag von Lissabon sieht zum einen den neuen Kompetenzbereich »Verpflichtung zur Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten« vor, zum anderen wurde festgelegt, dass die Sozialpolitik in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und der Union fällt. Die Sozialpolitik soll somit jenem Bereich geteilter Zuständigkeiten zugeordnet werden, zu dem auch der Binnenmarkt und andere Felder gehören.⁴⁹ Ferner sind die Mitgliedstaaten angehalten, ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik anhand von Grundzügen und Leitlinien zu koordinieren (Artikel 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU).

Zugleich verbleiben wichtige Felder wie die Fiskalpolitik (es gibt keinen makroökonomisch nennenswerten EU-Haushalt) in der Kompetenz der Mitglied-

staaten, sie bestimmen auch über die nationale Ausgestaltung des »europäischen Modells«. Das kann je nach Prioritätensetzung, ökonomischem Entwicklungsstand, Tradition und budgetärem Spielraum eine starke oder weniger starke Stellung des Sozialstaates bedeuten. Vier Modellvarianten lassen sich unterscheiden: ein skandinavisches, ein kontinentaleuropäisches, ein mediterranes und ein angelsächsisches Modell. Unabhängig von der Variantenvielfalt stützt sich das europäische Modell auf gute Wirtschaftsleistungen, ein hohes Niveau sozialer Sicherung, einen hohen Bildungs- und Ausbildungsstand und einen intensiven sozialen Dialog.⁵⁰

Bislang war die Gemeinschaft in einer Situation, in der wirtschaftlicher und sozialer Erfolg miteinander harmonierten. Technologische Neuerungen, die Wirtschaftsintegration Osteuropas sowie die Globalisierung haben für die EU-15 aber Belastungen mit sich gebracht. In den alten Kernländern waren die Wachstumsraten zwischen 1995 und 2006 rückläufig, was sich negativ auf Beschäftigung und Haushaltslage auswirkte. Die Zahl der Menschen, die von Sozialtransfers leben, hat sich im letzten Jahrzehnt erhöht. In den westeuropäischen Industrieländern hat die Globalisierung den internationalen Wettbewerbsdruck verschärft und als Folge von Verlagerungs- und Outsourcing-Aktivitäten der Wirtschaft Arbeitsplatzverluste in den Niedriglohnsektoren und ärmeren Regionen verursacht. Dennoch hält die EU an der Annahme fest, dass Innovation und Modernisierung ebenso wie die Globalisierung als Motoren für die verschiedenen Elemente des europäischen Sozialmodells wirken. Da weder die Öffnung noch der technische Fortschritt rückgängig zu machen sind, muss es darum gehen, deren Auswirkungen besser zu antizipieren und aufzufangen und einen Ausgleich zwischen den wirtschaftlichen Interessen auf allen Ebenen zu schaffen. Dies setzt jedoch einen stärkeren sozialen Zusammenhalt voraus.⁵¹ Weil der einzelne Mitgliedstaat mit

⁴⁸ Bernard Kouchner, Minister für Auswärtige und Europäische Angelegenheiten der Französischen Republik, »Warum Europa?« Rede an der Humboldt-Universität zu Berlin, 24.4.2008.

⁴⁹ Zu den Änderungen in der Kompetenzordnung vgl. ausführlich Peter Becker, »Kompetenzordnung«, in: Julia Lieb/Andreas Maurer/Nicolai von Ondarza/Simone Zander (Hg.), *Der Vertrag von Lissabon*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 25.4.2008 (SWP-Dossier), <http://vt-www.bonn-iz-soz.de/swpthemen/servlet/de.izsoz.dbclear.query.browse.BrowseFacette/domain=swp/lang=de/filter=11/sable=true/qup=true?f58=12583_12583&order=pbyear,title>.

⁵⁰ Vgl. EU-Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, *Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU im Überblick*, unter <http://ec.europa.eu/employment_social/social_model/index_de.html#intro>.

⁵¹ Ebd.

der Durchsetzung verteilungspolitischer und sozialer Ziele in einer globalisierten und technologisch dynamischen Welt überfordert ist, können die Prinzipien des Sozialmodells der EU nur gesamteuropäisch zur Geltung gebracht werden.

Die Instrumente, die die EU einsetzt, um die Beschäftigung zu verbessern und für sozialen Ausgleich zu sorgen, sind materielle (finanzielle) Anreize einerseits und Koordinierung und Dialog andererseits. Im Mittelpunkt stehen der Europäische Sozialfonds (ESF), die EU-Gesetzgebung im sozialpolitischen Bereich, der soziale Dialog, die Offene Methode der Koordinierung (OMK) und der Dialog mit der Bürgergesellschaft. Über die Unterstützung der sozialpolitischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und die Vorgabe von Mindeststandards, insbesondere hinsichtlich der Rechte von Arbeitnehmern, wirkt die EU auf die Politik der Mitgliedstaaten ein und unterstützt sie in dem Bemühen um deren effiziente Gestaltung.

Die EU-Kommission wendet beträchtliche organisatorische und einige finanzielle Ressourcen für die Verbesserung der Einkommensverhältnisse und die Überwindung von krasser Ungleichheit auf. Die Generaldirektionen »Handel«, »Wettbewerb«, »Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit« sowie »Allgemeine und berufliche Bildung, Kultur und Jugend« sind unmittelbar mit Fragen der Herbeiführung von mehr Einkommensgerechtigkeit und sozialem Ausgleich befasst. Andere Aufgabenbereiche – »Wissenschaft und Forschung«, »Binnenmarkt und Dienstleistungen«, »Unternehmen und Industrie«, »Wirtschaft und Währung«, aber auch »Regionalpolitik« und »Verbraucherschutz« – nehmen ebenfalls Einfluss.

Die *Handelseffekte* müssen sich künftig noch stärker in der Außenpolitik der Union niederschlagen. Die Übereinkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittländern bilden dafür bereits eine Grundlage. Konkret lassen sich folgende Empfehlungen für die EU formulieren:

- ▶ Sie sollte sich stärker auf Maßnahmen der Handelsförderung konzentrieren, etwa indem sie sich um eine Verbesserung der Import-, Export- und Transitprozeduren der Partner bemüht.
- ▶ Europäisches Know-how zur Hebung des Niveaus der Zollorganisation von Schwellenökonomien sollten verstärkt angeboten und wo möglich auch vertraglich vereinbart werden. Der jüngst ins Leben gerufene Hochrangige Wirtschafts- und Handels-

dialog (HLM) zwischen der EU und China ist ein positives Beispiel für diese Art von Kooperation.⁵²

- ▶ Gleiches gilt für den Schutz geistigen Eigentums, an dem Europa aufgrund seiner Vorreiterrolle im Bereich der Hochtechnologie besonderes Interesse hat. Hier sollte eine konkrete Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Zollverwaltungen und rechtliche Schritte gegen den Vertrieb von Piraterieerzeugnissen vertraglich vereinbart werden.
- ▶ Um im Sinne der Lissabon-Strategie den Vertrieb europäischer High-Tech-Erzeugnisse zu fördern, müssen die bestehenden nichttarifären Exportbarrieren stärker abgebaut werden. Die mit der Volksrepublik China erzielten einschlägigen Vereinbarungen gilt es umzusetzen.⁵³
- ▶ Die Beachtung der Menschenrechte und Menschenwürde im Welthandel verringert den Anpassungsdruck auf die Hochkostenökonomien der EU, hilft aber auch den Entwicklungs- und Schwellenländern, ihr Humankapital besser auszuschöpfen. Das unterstützt zugleich auch die Bemühungen, ein einkommenspolitisches »Race to the Bottom« zu vermeiden. Betroffen sind nicht nur die großen Wachstumsmärkte, sondern auch die AKP-Länder (Afrika, Karibik und Pazifik).
- ▶ Um ihre umweltpolitischen Ziele zu erreichen und das Potential sauberer Technologien durch die EU-Wirtschaft auszuschöpfen, sollte die EU die Diskussion über Umweltzölle auf Erzeugnisse aus Ländern mit niedrigen Umweltstandards intensivieren. Die von Joseph Stiglitz, dem früheren Chefökonom der Weltbank, befürworteten Strafzölle gegen die USA und andere am Emissionshandelssystem nicht beteiligte Industrieländer könnten sukzessive auch auf schnell wachsende Schwellenländer übertragen werden. Neuere Studien belegen, dass sich solche Handelsinstrumente WTO-konform ausgestalten lassen.⁵⁴

52 EU-Kommission, Inaugural Meeting of the EU-China High Level Economic and Trade Dialogue Mechanism (HLM), 25.4.2008, unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/april/tradoc_138632.pdf>.

53 Eine Arbeitsgruppe im Rahmen des EU-China-DIALOGS, die in Kürze ihre Tätigkeit aufnimmt, soll den Abbau chinesischer nichttarifärer Exportbarrieren beschleunigen; ebd.

54 Vgl. Joseph E. Stiglitz, »A New Agenda for Global Warming«, in: *The Economist's Voice*, Juli 2006, unter <<http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/GlobalWarming.pdf>>; Roland Ismer/Karsten Neuhoﬀ, *Border Tax Adjustments: A Feasible Way to address Nonparticipation in Emission Trading*, The Cambridge-MIT Institute, 2004 (CMI Working Paper 36), <www.econ.cam.ac.uk/electricity/publications/wp/ep36.pdf>.

- Protektionismus zur Abwehr von Güterimporten aus Niedriglohnländern durch die EU ist keine Option, obwohl gemäß Handelstheorie Zölle in großen Volkswirtschaften wie die EU die Handelsbedingungen (*terms of trade*) in der Weise verbessern, dass ihre Kosten-Nutzen-Bilanz positiv ausfallen kann. Allerdings werden die Handelspartner Gegenmaßnahmen ergreifen, was dazu führt, dass die weltwirtschaftliche Gesamtbilanz ein negatives Vorzeichen erhält (die summarischen Verluste für Verbraucher und Erzeuger überwiegen die Gewinne).⁵⁵ WTO-Bestimmungen erschweren die Anhebung der Zollsätze ohnehin.

Die Lösung für die Mehrzahl dieser Probleme besteht in internationaler Zusammenarbeit und Dialog zwischen der EU und ihren Handelspartnern. Zentrale Themen wie fairer Wettbewerb, Beschäftigung und soziale Fragen müssen mit anderen gewichtigen weltwirtschaftlichen Akteuren wie den USA, China, Indien, Lateinamerika oder den ASEM-Ländern erörtert werden, ohne dabei die eigenen Interessen preiszugeben. Zugleich gilt, dass die Prinzipien des europäischen Modells in der Außenpolitik und die Bekräftigung der sozialen Dimension der Globalisierung in die internationalen Vertragswerke und die Agenden internationaler Institutionen eingebettet sein müssen. Die europäische Unterstützung für die Agenda der Internationalen Arbeitsorganisation »Menschenwürdige Arbeit« ist dafür ein Beispiel.⁵⁶

Es ist von Vorteil, dass die EU-Sozialagenda 2005–2010 die Sozialpolitik in einen globalen Kontext stellt. Die Verstärkung der Außendimension der Agenda wird als Voraussetzung für ihren Erfolg betrachtet. Damit werden die Bemühungen um die Förderung des weltweiten wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts im Rahmen der bilateralen und multilateralen Kooperationsstrukturen intensiviert; auch werden solche Aktivitäten auf andere Institutionen wie die OECD oder die WTO ausgedehnt.⁵⁷ Die durch engere Zusammenarbeit mit derlei Institutionen auf internationaler Ebene herbeigeführten verbesserten Arbeits- und Lebensbedingungen kommen dann den Einkommensbeziehern in der EU zugute.

Im Bereich des *technologischen Wandels* ist die Lissabon-Strategie das wichtigste EU-Projekt für Beschäftigung und bessere Arbeitsplätze und damit auch für mehr Verteilungsgerechtigkeit. Sie kann nur Erfolg haben, wenn das Zusammenspiel zwischen den nationalen verteilungs- und sozialpolitischen Entscheidungen und Politiken einerseits und der europäischen Ebene andererseits eng abgestimmt wird. Diese Notwendigkeit ist anhand der Zielsetzungen der Lissabon-Strategie bereits erkennbar, die auf Unionsebene Ziele formuliert, die die Mitgliedstaaten in ihrer nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik verfolgen: Vollbeschäftigung zu erreichen sowie bessere Arbeitsplätze durch Förderung des Qualifikationsniveaus zu schaffen, den technologischen Standard der Wirtschaft zu heben, das Flexicurity-Prinzip verstärkt anzuwenden u.a.m.

In der Lissabon-Agenda ist die Partnerschaft zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten zentral. Damit die EU-weiten Ziele der Agenda verfolgt werden können, ohne die nationalstaatliche Souveränität in Frage zu stellen, ist sie auf eine enge Abstimmung mit klarer Aufgabenteilung angewiesen. Der Schwerpunkt liegt auf der Nutzung von Synergien aus der Interaktion zwischen der Gemeinschaft und den nationalen Ebenen sowie zwischen verschiedenen wirtschaftspolitischen Bereichen. Die OMK, Benchmarking sowie Best-Practices sind Instrumente zur Förderung besserer Ergebnisse auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Insofern zeigt die Lissabon-Agenda einen Weg auf, wie das wirtschaftspolitische Ziel größerer Verteilungsgerechtigkeit im unionsweiten Kontext erreicht werden kann. Die nationalen Reformen der Mitgliedstaaten auf Grundlage ihrer nationalen Programme können nur Erfolg haben, wenn sie auf EU-politischen bzw. integrierten Leitlinien aufbauen. Sie müssten von allen Mitgliedstaaten umgesetzt und einer Überprüfung unterzogen werden. Institutionell müssen die Koordinatoren der Mitgliedstaaten auf Ministerebene im ständigen Austausch mit der Kommission stehen. In diesem Rahmen kann die Kommission diese nationalen Reformprozesse wirksam unterstützen und bewerten.⁵⁸

Damit relativiert sich die Feststellung, die EU würde im Bereich der Sozialpolitik nur sehr begrenzte Zuständigkeiten besitzen. Allerdings sind die Aufgabenbereiche nicht sonderlich gut koordiniert und

⁵⁵ Zur Theorie der Zölle vgl. Steven M. Suranovic, »Welfare Effects of a Tariff: Large Country«, in ders.: *International Trade Theory and Policy*, 20.8.2004, unter <<http://internationalecon.com/Trade/Tch90/T90-8.php>>.

⁵⁶ EU-Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, *Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU im Überblick* [wie Fn. 50].

⁵⁷ Ebd.

⁵⁸ Vgl. EU-Kommission, *Wie wird die Umsetzung der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung organisiert?*, unter <http://ec.europa.eu/growthandjobs/faqs/background/index_de.htm#bg05>.

vielfach zersplittert, was bei 26 Ressorts nicht verwunderlich ist. Gleichzeitig wissen die verantwortlichen Kommissare, dass ihre Gestaltungsmöglichkeiten finanziell und administrativ beschränkt sind. Daraus folgt, dass die Belange der europäischen Verteilungsgerechtigkeit überwiegend bei den Mitgliedstaaten liegen, wobei diese bei ihren Bemühungen nur koordiniert und in Zusammenarbeit mit der EU erfolgreich sein können. Daher betont EU-Industriekommissar Günter Verheugen, dass dies »nur in enger Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten geschehen« kann.⁵⁹ Auch andere Kommissare fordern Partnerschaften mit allen Beteiligten, die im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik tätig sind⁶⁰ – Mitgliedstaaten, Unternehmen, Sozialpartner, Bürgergesellschaft –, um mehr Verteilungsgerechtigkeit zu schaffen.

Abkürzungen

AKP	Afrikanische, Karibische und Pazifische Länder
ASEM	Asia-Europe Meeting
BIP	Bruttoinlandsprodukt
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HLM	High Level Economic and Trade Dialogue Mechanism
IZA	Institute for the Study of Labor (Bonn)
KKS	Kaufkraftstandard
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OMK	Offene Methode der Koordinierung
TFP	Totale-Faktor-Produktivität
WTO	World Trade Organization

⁵⁹ Günter Verheugen, *Nachhaltiges Wachstum in einer vom Wettbewerb geprägten Welt fördern*, auf der Website der EU-Kommission, unter <http://ec.europa.eu/commission_barroso/verheugen/mandate_de.htm>.

⁶⁰ Vladimír Špidla, *Europäische Werte angesichts der Globalisierung: Arbeitsplätze und Chancen für alle*, auf der Website der EU-Kommission, unter <http://ec.europa.eu/commission_barroso/spidla/policies_de.cfm>.